

Beleidsdynamiek en schaalpolitiek

Opkomst van de menselijke maat in schaalbeleid?



**Beleidsdynamiek en schaalpolitiek.
Opkomst van de menselijke maat in schaalbeleid?**

Policy-dynamics and scalar-politics.
The rise of the human dimension in policies of size?

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

Prof.dr. H.A.P. Pols

en volgens besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op

5 juli 2018 om 9.30 uur

Renze Portengen
geboren te Valkenburg ZH

Promotiecommissie

Promotoren: **Prof.dr. M.J.W. van Twist**
 Prof.dr. H.J. M. Fenger

Overige leden: **Prof. dr. B. Denters**
 Prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof
 Prof. dr. J.F.M. Koppenjan

Vooruitblik

Tijdens het schrijven van dit voorwoord ben ik enkele dagen met mijn gezin op vakantie in de provincie Groningen. Mijn jongste dochter Berber wil naar de zeehondencrèche in het dorpje Pieterburen. De bebouwde kom binnengereden blijkt een groot aantal woonhuizen beplakt met posters voor behoud van de enige basisschool. *“Onze school geeft geen krimp”* of *“Behoud de kracht van kleine scholen”*, zo is de boodschap. Mijn gedachten gaan naar het telefoontje kort daarvoor van een ouder uit dit dorp die belde namens de lokale steungroep. Deze maakt zich boos over het besluit de school te sluiten. Het bestuur wil de school fuseren met een school enkele kilometers verderop. De school is met dertig leerlingen te klein en demografische krimp maakt een achteruitgang van het scholenbestand nodig, aldus het bestuur. De facebook-pagina van de ouders leert dat deze kwestie de landelijke politiek raakt. *“Gelukkig onderzoekt de staatssecretaris nu of ouders de mogelijkheid kunnen krijgen de laatste school in een dorp over te nemen”*.

Rond dezelfde tijd ontvang ik een telefoontje vanuit het ministerie van OCW. Er worden twee fusie-aanvragen verwacht. De ene heeft betrekking op ROC Leiden en het ID College, waardoor twee instellingen met 9.000 respectievelijk 11.000 mbo-leerlingen zullen worden samengevoegd. Bij de ander gaat het om het ROC Albeda en ROC Zadkine met samen 40.000 leerlingen. De telefoontjes ontvang ik vanwege mijn werk als coördinerend secretaris van de Commissie Fusietoets in het Onderwijs (CFTO). Deze adviescommissie voert de Wet fusietoets in het onderwijs uit. Er lijken daarbij twee kampen te zijn. Het ene ziet bestuurlijke schaalvergroting als een positieve ontwikkeling gelet op de toekomst. Het andere meent dat fusies en schaalvergroting een gevaar inhouden.

In mijn dagelijks werk heb ik gemerkt, dat de woorden ‘fusie’ en ‘schaalvergroting’ ongemakkelijke reacties oproepen. Als ik voor een afspraak bel met een secretaresse van een College van Bestuur over ‘de fusie’, luidt haar reactie dat het ‘binnen de instelling zo niet genoemd mag worden’. In een gesprek met een hoogleraar stelt hij spontaan dat het woord ‘fusie’ besmet is geraakt. Politici, beleidsmakers en bestuurders gebruiken alternatieven, zoals ‘samenwerken’ of ‘samen gaan’. Waarom is schaalvergroting in de beleidspraktijk zo taai? Wie bepaalt of een school met 30 leerlingen te klein dreigt te worden? Wie bepaalt of een bestuur met 40.000 leerlingen te groot is? Welke invloed wil de politiek uitoefenen? Hoe kan het woord fusie ongemak oproepen? En is dit nieuw?

Dit soort vragen vanuit de beleidspraktijk hebben geleid tot dit proefschrift. Om afstand te creëren tot mijn werk bij de CFTO heb ik gekozen voor een vergelijkend onderzoek naar schaalbeleid in drie sectoren. Wetenschappelijke methoden moeten validiteit en betrouwbaarheid borgen. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en de intervisie met een groep buitenpromovendi zorgen voor een omgeving met een reflectieve benadering.

Den Haag, 5 maart 2015

Terugblik en nawoord van dank

Daar waar ik begon met vragen vanuit de beleidspraktijk over het overheidsbeleid ten aanzien van schaal en fusies, is bij dit promotieonderzoek gaandeweg de aandacht verschoven naar 'grotere', meer wetenschappelijke vragen over ingrijpende beleidsverandering en welke factoren daarop van invloed kunnen zijn. Bij een proefschrift past de metafoor van het proefschrift als een olifant. De voorzitter van de CFTO, hoogleraar onderwijskunde Fons van Wieringen, gaf me het vaderlijk advies mijn proefschrift te benaderen als een olifant die je in stukjes moet hakken. Zodat je hem makkelijker kunt doorslikken en er niet in stikt. Een proefschrift bestaat dan uit artikelen. Daarbij geldt de Engelse voertaal steeds meer als standaard. Toch heb ik gekozen voor het 'traditionele boek' in het Nederlands, omdat zo hopelijk mijn 'verhaal over schaal' beter kan worden neergezet. Gelukkig ben ik er niet in gestikt.

Een collega-promovendus sprak in dat licht over haar proefschrift als 'een olifant op de zolderkamer'. Dit roept het beeld op van een groot en wild beest dat op de bovenverdieping huist. En waar de promovendus zich omhoog naar toe sleept. Met het risico vertrappeld te worden onder het gewicht van de taaie dikheid.

Dat probleem is uitgebleven. Bijna altijd heb ik mij met plezier naar de studeerkamer bewogen. Hooguit zorgen en schuldgevoelens koesterend richting mijn kinderen, Djoeke en Berber, die het gezellig hadden gevonden als papa in de woonkamer was gebleven voor een praatje, spelletje of knuffel. Mijn dank gaat daarom uit naar mijn superlieve en fijne dochters. En Fiona, die mij vanaf de start heeft gesteund om dit tot een goed eind te brengen. Verder wil ik mijn moeder Dieuke bedanken, omdat zij mij kritisch nadenken en bevlogenheid heeft bijgebracht. En mijn vader Jan omdat hij bij de vele politieke discussies aan tafel de kracht van relativering en humor heeft laten zien.

Dank wil ik verder uitspreken richting mijn leidinggevendenden op het ministerie van OCW, Jan de Kok en Jan Veringa. Zonder hun aanhoudende steun had dit resultaat er nu niet gelegen. Dankzij de steun van mijn team bij het CFTO-secretariaat kon ik het onderzoek en schrijfwerk uitvoeren in de wetenschap dat het toetsen van onderwijsfusies en bedienen van de commissie gewoon door ging. Dank daarom aan Itgen Hansen, Marian Verbaan, Sebastiaan Smit en Jeroen Gribling. Ook zonder hun hulp was het niet gelukt.

Mijn woord van dank gaat verder uit naar beide promotoren, Mark van Twist en Menno Fenger. Zij hebben me steeds op de juiste manier de volgende stap laten zien. In de bijna drie jaar die ik aan het proefschrift heb gewerkt, heb ik het daarnaast heel fijn gevonden om feedback te krijgen van mijn mede-promovendi bij de NSOB: Maurice Cramers, Martin Walraven, Ron de Wit, Bas van der Pool, Jorren Scherpenisse en Martin Schulz. Tot slot wil ik mijn (nieuwe) collega's bij de directie wetenschapsbeleid van het ministerie van OCW bedanken, in het bijzonder Nora en Michiel, voor hun steun tijdens de afronding.

Den Haag, 13 februari 2018

Inhoudsopgave

1	Inleiding	11
1.1	Schaal als politiek en maatschappelijk probleem	12
1.2	Dynamiek van schaalpolitiek en schaalbeleid	14
1.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen	17
1.4	Onderzoeksopzet	18
1.5	Opbouw van het proefschrift	19
2	Theorie over schaal en schaalvergroting	20
2.1	Dimensies van schaal	20
2.2	Wetenschappelijke perspectieven op schaalvergroting	23
2.2.1	Politologisch perspectief: democratie en schaalvergroting	23
2.2.2	Economisch perspectief: de U-curve en optimale marktwerking	26
2.2.3	Organisatiesociologisch perspectief: identiteit en menselijke maat	29
2.2.4	Bestuurskundige perspectief: schaalbeleid van overheden	33
2.3	Samenvattend: schaal als complex begrip	36
3	Schaalvergroting en schaalbeleid in Nederland	39
3.1	Schaal van provincies, gemeenten en waterschappen	37
3.2	Schaal van politie, brandweer, rechtspraak en drinkwaterbedrijven	40
3.3	Schaalvergroting in semipublieke sectoren	43
3.4	Samenvattend: kennishiaten ten aanzien van schaalbeleid	48
4	Beleidsdynamiek en beleidsparadigma's	53
4.1	Beleid en beleidsverandering	53
4.2	Theorieën over beleidsverandering en paradigma-wijziging	56
4.3	Het Advocacy Coalition-framework	59
4.4	Het Punctuated Equilibrium model	66
4.5	Het Policy Generations-model	67
4.6	Metten van paradigma-verschuiving	71
4.7	Samenvattend: paradigmawijzigingen in beleid	75
5	Onderzoeksopzet	79
5.1	Vergelijking van drie beleidssubsystemen	79
5.2	Afbakening in tijd en focus op 1980-2016	81
5.3	Onderzoek naar schaalverandering in sectoren	82
5.4	Onderzoek naar veranderend beleidsparadigma schaal	83
5.5	Onderzoek naar voorspraak-coalities in het parlement	87
5.6	Politieke, economische, demografische veranderingen en crisis	92
5.7	Samenvattend: onderzoeksopzet in hoofdlijnen	94

6.	Schaalverandering in beleidssubsystemen	95
6.1	Schaalveranderingen in het basisonderwijs	95
6.2	Schaalveranderingen van ziekenhuizen	100
6.3	Schaalveranderingen van gemeenten	100
6.4	Samenvattend: schaalvergroting als dominant patroon	105
7	Paradigma-wijzigingen in schaalbeleid	107
7.1	Paradigma-verschuivingen basisonderwijs 1980-2016	107
7.1.1	Schaalvergrotingsbeleid in de jaren tachtig en negentig	108
7.1.2	Behoud van kleinschaligheid en afremmen van scholenfusies	110
7.1.3	Recent beleid: een dubbele schaalbeweging	113
7.1.4	Samenvattend overzicht beleidsparadigma's	115
7.2	Paradigma-verschuivingen ziekenhuizen 1980-2016	116
7.2.1	Beddenreductie en fusie in de jaren tachtig en negentig	116
7.2.2	De 'stand still' en de menselijke maat	119
7.2.3	Een optimale schaalgrootte in de zorg	123
7.2.4	Samenvattend overzicht beleidsparadigma's	126
7.3	Paradigma-verschuivingen gemeentelijke herindeling 1980-2016	127
7.3.1	Streeksgewijze herindeling in de jaren tachtig en negentig	127
7.3.2	Herindeling alleen van onderop	130
7.3.3	Opschaling tot minimaal 100.000 inwoners	133
7.3.4	Samenvattend overzicht beleidsparadigma's gemeenten	136
7.4	De opkomst van de menselijke maat	137
7.5	Samenvatting: paradigma-shift en de menselijke maat	143
8	Politieke voorspraak-coalities in sectoren	145
8.1	Voorspraak-coalities basisonderwijs	145
8.1.1	Polarisatie en compromisvorming rond kleine scholen	145
8.1.2	Polarisatie en compromisvorming fusietoets (2000-2011)	149
8.1.3	Krimp en de kleine school terug op de agenda (2012-heden)	153
8.1.4	Schaal basisscholen in verkiezingsprogramma's	157
8.2	Voorspraak-coalities ziekenhuizen	159
8.2.1	Gedwongen fusie van kleine ziekenhuizen (1980-1999)	161
8.2.2	De stand-still en de menselijke maat (2000-2009)	163
8.2.3	Concentratie topzorg en deconcentratie eerste lijn	171
8.2.4	Schaal ziekenhuizen in verkiezingsprogramma's	177
8.3	Voorspraak-coalities gemeenten	178
8.3.1	Dominante coalitie voor decentralisatie en schaalvergroting	174
8.3.2	Een dominante coalitie voor herindeling van onderop	178
8.3.3	Terugkeer van de coalitie "decentraliseren, dus opschalen"	185
8.3.4	Schaal gemeenten in verkiezingsprogramma's	191
8.4	Samenvattend: wisselende schaalcoalities in de politiek	194

9	Duiding van paradigmawijzigingen	195
9.1	Schaalbeleid in de context van verkiezingen	195
9.1.1	Politieke veranderingen en verkiezingen	195
9.1.2	1994: winst van Paars en het verlies van het CDA	197
9.1.3	2002: winst van CDA en LPF en het verlies van Paars	198
9.1.4	Conclusie: verkiezingen 1994 en 2002 en het schaalparadigma	201
9.2	Economische verandering en schaalbeleid	201
9.2.1	Economische crisisverhalen en schaal in de jaren tachtig	202
9.2.2	Economische groeiverhalen en de menselijke maat na 2002	204
9.2.3	Terugkerende crisisverhalen en schaalbeleid na 2008	206
9.2.4	Conclusie: conjunctuur en het schaalparadigma	209
9.3	Nationaal krimpbeleid en sectoraal schaalbeleid	210
9.3.1	Start nationaal krimpbeleid in 2008 en 2009	210
9.3.2	Vertaling naar krimpbeleid in het basisonderwijs vanaf 2008	212
9.3.3	Krimpregio's en schaal van ziekenhuizen	213
9.3.4	Plattelandsgemeenten, krimpregio's en herindeling	215
9.3.5	Conclusie: mogelijke relatie met demografie en krimp	216
9.4	Schaalbeleid in de context van incidenten	217
9.4.1	Systeem-instellingen en het 'too big to fail'-principe	218
9.4.2	Politieke reactie: de commissie Vernieuwing Publieke Belangen	220
9.4.3	Conclusie: incidenten en schaalbeleid	224
9.5	Samenvattend: mogelijke oorzaken van paradigmaverandering	224
10	Beschrijving en duiding van paradigmawijziging	225
10.1	Verandering van het beleidsparadigma in schaalbeleid	227
10.2	Theoretische lenzen ter duiding	232
10.2.1	Analyse vanuit het 'Advocacy Coalition'-framework	233
10.2.2	Analyse vanuit het 'Punctuated Equilibrium'-model	236
10.2.3	Analyse vanuit het 'Policy Generations'-model	237
10.3	Geneste beleidssubsystemen in de beleidskubus	239
10.4	Samenvatting: beschrijving en duiding van verandering	243

11	Conclusies	245
11.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	248
11.1.1	Schaalvergroting in beeld	248
11.1.2	Veranderende beleidsparadigma's ten aanzien van schaal	250
11.1.3	Veranderende voorspraak-coalities van politieke partijen	248
11.1.4	Duidingen van ingrijpende paradigma-verandering	252
11.1.5	Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag	255
11.2	Goed schaalbeleid: zeilen tussen Scylla en Charybdis	259
11.2.1	De optimale schaal: de econometrische benadering	260
11.2.2	Sensitief schaalbeleid: de bestuurskundige benadering	262
11.2.3	Ruzies rond fusies en schaalpolitiek	265
11.2.4	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	267
	Literatuur	269
	Samenvatting	279
	Summary	293
	Over de auteur	297
	Publicaties	298
	Portfolio proefschrift	299
	Bijlage 1. Politieke en beleidsmatige documenten	301
	Bijlage 2. Indicatoren veranderende aandacht partijen	317
	Bijlage 3. Analyse gebruik van de menselijke maat	319

1 Inleiding

“Ikzelf denk toch dat er in de jaren tachtig en negentig, toen veel fusieprocessen zich hebben afgetekend, nog wel een behoorlijke bron zou kunnen liggen van veel ellende die wij nu meemaken. Dat zouden wij misschien toch eens in een retrospectief grondig moeten verkennen.” Uitspraak van de minister van VWS, Ab Klink, tijdens Algemeen Overleg over de positie van de IJsselmeerziekenhuizen op 10 februari 2009 (TK, 2008–2009, 27 295, nr. 132).

Dit promotieonderzoek naar het schaalvergrotingsbeleid van de rijksoverheid in Nederland is ontstaan vanuit nieuwsgierigheid naar de vraag *hoe* er in de landelijke politiek besloten wordt over schaalvergroting of schaalverkleining van publieke en semipublieke organisaties. Het richt zich daarbij op de vraag *welke* dynamiek er is te zien in het schaalbeleid en *hoe* deze dynamiek begrepen kan worden. Net als bij andere maatschappelijke kwesties spelen daarbij vraagstukken rond rationaliteit en politiek, beleid en incidenten, beeldvorming en ideologie. De ‘casus schaalvergroting’ is daarom slechts één van de voorbeelden die inzicht kan bieden in de processen van beleidsvorming en de invloed van politieke partijen op het overheidsbeleid. Het verwerven van theoretisch en empirisch inzicht in deze (politieke) processen is een nevengeschikt doel van deze studie naar ‘de dynamiek van schaalpolitiek’.

In het politieke en beleidsmatige discours over de schaal van semipublieke instellingen zijn zorgen te horen over fusies.¹ Tussen 2006 tot en met 2008 spreekt een meerderheid van de Tweede Kamer zich uit voor een kritische benadering van fusies van woningcorporaties, zorginstellingen en onderwijsinstellingen. Er hebben zich daarna incidenten voorgedaan met grote instellingen. Bekende voorbeelden zijn Vestia in de sociale huursector, Meavita in de thuiszorg en InHolland, Amarantis en ROC Leiden in het onderwijs. In de media wordt gesproken over ‘enorme conglomeraten’ en ‘molochs’ die door fusies zijn ontstaan en opvallend vaak in opspraak komen. Met als gevolg dat geloof in schaalvergroting aan het eroderen is. *“Gefuseerde woningcorporaties hebben zelfs méér bedrijfslasten”*, zo kopt het NRC op 19 juli 2013. De minister van Wonen wil molochs zoals Vestia kunnen opsplitsen, aldus de krant. Bij de ziekenhuizen speelt vergelijkbaar debat. *“Schippers wil strenger toezicht op fusies”*, zo luidt een kop in het NRC van 6 februari 2015.

Deze incidenten en fusies kunnen vanuit een economisch perspectief bekeken worden. De impopulariteit van schaalvergroting kan dan worden gezien als een breed verspreide toeschrijvingsfout. *“Schaalvergroting is het probleem niet zozeer. Het probleem is dat*

¹ Schaalvergroting van onderwijsinstellingen, woningcorporaties en ziekenhuizen wordt in een verkiezingsprogramma uit 2006 bijvoorbeeld in één rij genoemd met moord, terrorisme en armoede.

potentiële schaalvoordelen niet worden benut”, zo stelt econoom Frank van Kalshoven.² De optimale schaal zoeken en die goed benutten, dat is volgens hem de uitdaging. Rond de problemen met grote schoolbesturen kunnen twee verhalen worden verteld. Het ene is: de school is voorbij de optimale schaal gegroeid. Oplossing: opknippen en schaalvoordelen gaan benutten. Het tweede: de huidige schaal is prima, maar het bestuur was niet bij machte de potentiële schaalvoordelen te realiseren. Oplossing: eindelijk die schaalvoordelen gaan benutten.

Een ander verhaal legt de nadruk op de rol van de landelijke politiek en het beleid ten aanzien van schaalvergroting. Sommigen stellen dat de gevestigde politiek onder invloed van ‘populisme’, media en incidenten tot inzicht is gekomen. Zo spreekt journalist Peter Giesen over het streven naar schaalvergroting als een *“ongelukkige driehoeksverhouding tussen rationele planning (PvdA), geloof in marktwerking en de superioriteit van een bedrijfsmatige aanpak (VVD) en vertrouwen in een maatschappelijk middenveld van grote schoolbesturen (CDA).”*³ Wie in de jaren tachtig en negentig bedenkingen uitte tegen schaalvergroting, werd weggezet als iemand die zich verzet tegen de modernisering. De oorzaak voor een omslag wordt door Giesen gevonden in een buitenstaander, Pim Fortuyn: *“een van de eersten die weer aandacht vroeg voor de menselijke maat”*.

Na jarenlang schaalvergroting te hebben aangemoedigd, is de vraag of de politiek in Nederland terugkomt op een collectieve blinde vlek?⁴ Er zijn sectoren waarin fusies en schaalvergroting worden bepleit en nagestreefd, bijvoorbeeld als het gaat over kleine scholen. *“Het aantal basisscholen neemt steeds sneller af”*, zo laat de algemene vakbond voor leerkrachten voorjaar 2014 weten.⁵ De Onderwijsraad (2013) pleit voor opschaling van kleine basisscholen door het verhogen van de opheffingsnormen naar minimaal honderd leerlingen. De brancheorganisatie voor schoolbesturen pleit daarbij voor afschaffing van de landelijke fusietoets.⁶ De organisatie voor ouders dringt er bij de Kamer en staatssecretaris op aan te borgen, dat besturen bij fusie de medezeggenschap niet negeren.⁷ En april 2018 besluit het kabinet om ruimte te geven aan schoolbesturen in het funderend onderwijs om hen *“in staat te stellen het onderwijsaanbod goed en toekomstbestendig vorm te geven”*. Daarom wordt de fusietoets in deze sectoren afgeschaft (Ministerie van OCW, 2018).⁸

² Frank van Kalshoven. *De jacht op schaalvoordelen*. Volkskrant, 11 februari 2012.

³ Peter Giesen, *Waren de politici die kozen voor schaalvergroting dom?* Volkskrant, 9 februari 2012.

⁴ Rutger Bregman. *Schaalvergroting zag er vooral op papier goed uit*. Volkskrant, 10 januari 2013

⁵ Algemene Onderwijsbond, 6 februari 2014

⁶ PO-raad, 27 augustus 2015: *“107 basisscholen verdwenen door vertragende regelgeving”*.

⁷ Ouders en Onderwijs, brief in het kader van Algemeen Overleg 18 januari 2017 over leerlingendingaling

⁸ Ministerie van OCW, *Brief over de afschaffing van de fusietoets*. TK 2017-2018, 31.293, nr. 390.

1.1 Schaal als politiek en maatschappelijk probleem

Schaal valt te zien als een sociaal construct (Dukes, 2007; Van Lieshout, 2014; Postma, 2015). Fysieke attributen zoals aantallen inwoners, financiële omvang en vierkante kilometers krijgen betekenis door de wijze waarop erover gesproken wordt (Postma, 2015). Mensen leren begrippen als klein of groot toe te passen. Binnen een bepaalde cultuur en taal worden deze begrippen gereproduceerd. Daarbij hoort het gebruik van metaforen, zoals de piramide, het netwerk, het conglomeraat, de dwerg en de reus. Met de term menselijke maat wordt de beleving van schaal centraal gesteld. In de literatuur keren regelmatig twee tegengestelde verhalen terug: 'big is beautiful' en 'klein is fijn'.

Eenzijds is er het paradigma dat grotere organisaties beter zijn. Daarbij is groei een bewijs van vitaliteit. Vanaf het begin van de twintigste eeuw is het maatschappelijk leven ingekapseld in grootschalige, organisatorische verbanden, zo stelt een leerboek organisatiesociologie (Lammers et al., 2008). Het proces van schaalvergroting maakt deel uit van een veel breder proces van modernisering (Weber, 1952; Habermas, 1982; Giddens, 1990). Er is een evolutionair beeld van de samenleving, waarvan de geschiedenis begint met kleine groepen van jagers en verzamelaars, gevolgd door een fase van landbouwers en herders, die zich ontwikkelen tot de agrarische staten van de middeleeuwen en uitmonden in de moderne samenlevingen en natiestaten (Giddens, 1990; Van der Loo en Van der Reijden, 1997). De rol van technocratie wordt groter en daarbij nemen bureaucratische organisatievormen een steeds groter belang in. Dit heeft er in de organisatiewetenschappen langere tijd voor gezorgd dat grote organisaties meer aandacht kregen (Buitendam en Van Hoof, 1983). Een grotere schaal staat symbool voor meer kwaliteit, doelmatigheid en bestuurskracht. Moderne industriële planning vereist een grote omvang. De grootschalige onderneming wordt als moderne en effectieve ondernemingsvorm gezien (Schumpeter, 1943; Lammers et al., 2000).

Wie naar literatuur zoekt op het begrip 'fusie' komt veel boeken en artikelen tegen die ingaan managementvraagstukken bij fusies en juridische, fiscale en economische aspecten. Er zijn subtitels als *"de mogelijkheden van beheerst fuseren"* (Van der Lugt en Huisman, 1995). Een andere subtitel luidt: *"de chronische onderschatting van het fusieproces"* (Bultsma, 2004). Anderen spreken over cultuur en macht als probleem en verborgen dimensies voor managers die een fusie willen doorvoeren (Verweel en Kenneth, 1995).

Fuseren is een middel om de situatie te verbeteren en vooruitgang te boeken, als voorbereiding op de toekomst. Grote bedrijven zijn minder van de buitenwereld afhankelijk en beschikken over reserves als buffer. De macht en stabiliteit van grote organisaties maakt het aantrekkelijk om groei na te streven. De moderne onderneming verwerft veel gezag zuiver en alleen door het feit dat ze zeer groot is. *"Men zou kunnen stellen: hoe groter de firma, des te beter"* (Galbraith, 1969). Samenwerking leidt veelal tot een zelfversterkend proces, waarvan fusies en bestuurlijke schaalvergroting het gevolg zijn (Maljers, 2002; Meijs, 1989; Lammers et al., 2000). Door te fuseren ontstaat een grotere organisatie met

diepere zakken en ruimte om in de toekomst de productie op te schroeven. Het aangaan van fusies kan om strategische redenen lonen, ook als de voordelen op korte termijn onzeker zijn (Boot et al, 2002).

Vanuit dit perspectief wordt - soms met oprechte zorg en soms vanuit een zekere minachting - in negatieve termen gesproken over kleine organisaties, zoals kleine plattelandsscholen, streekziekenhuizen en kleine plattelandsgemeenten. In dit 'frame' wordt dit type kleine organisatie gezien als kwetsbaar en fragiel, geleid door mogelijk goedwillende, maar in ieder geval ondeskundige amateurs. Kleine organisaties kunnen wellicht tijdelijk succesvol zijn en groeien, maar in situaties van stilstand of krimp zullen ze bij het geringste stootje omvallen, zo is de gedachte. Kleine organisaties zullen hun oude vorm moeten verlaten om op te gaan in een groot, toekomstbestendig geheel. Degenen die zich verzetten, hebben een nostalgische hang naar het verleden (Lammers et al., 2000).

Anderzijds is er het paradigma dat kleine organisaties de voorkeur hebben. *"Het denkbeeld dat kleine organisaties beter zijn dan grote, is op te vatten als een hedendaags paradigma dat bijna als een nieuwe cultuur kan worden aangemerkt"* (Können, 1984: 45). Door een kleine omvang blijft het management dicht bij de werkvloer, zijn de communicatielijnen kort, wordt geopereerd vanuit vertrouwen, is er minder formele, interne bureaucratie. Zo is de professional op straat, in de klas en aan het bed in staat de dienstverlening optimaal af te stemmen op dat wat de burgers, leerlingen en patiënten nodig hebben. Kleine organisaties zijn innovatiever. Om de schaalnadelen te compenseren, kunnen zij gericht en informeel samenwerken met andere kleine bedrijven in een netwerk (Lammers et al., 2000). Daar waar de schaal te groot is geworden, is splitsing geboden.

In de jaren zeventig is er binnen de organisatiewetenschappen meer aandacht gekomen voor tekortkomingen in het vermogen van grote organisaties om problemen op te lossen. Grote organisaties zouden moeite hebben met innoveren. De zeggenschap binnen grote organisaties en de afstand tussen bestuur en bestuurd, cliënt en hulpverlener en beslissers en uitvoerders vormen eveneens een probleem (Buitendam, 1983). Zowel de staat, met zijn departementen, wetten en regels, als de markt met zijn grote ondernemingen en verleidingstactieken, *"koloniseren de leefwereld"* van gewone mensen (Habermas, 1982). Bij de anonieme collectiviteit van het systeem ligt het eigenaarschap in de handen van bureaucratische organisaties (Fenger, 2016). DiMaggio en Powell (1983) wijzen erop nieuw opgerichte organisaties moeite hebben te overleven. De heterogeniteit neemt af en de homogeniteit neemt toe.

Argumenten tegen bestuurlijke schaalvergroting wijzen op de toenemende kloof tussen kiezers en gekozenen of de afstand tussen top en werkvloer, de verhoging van de interne bureaucratie en de verlaging van de kwaliteit en effectiviteit. Schaalvergroting leidt tot afname van persoonlijke bekendheid (Hannah en Freeman, 1977). Bovendien is de sociale praktijk van fuseren een (macht)spel waarbij persoonlijke belangen van het management op de achtergrond een belangrijke rol spelen (CPB, 2013). Groeien lijkt soms een doel op

zich: *‘groeien om te groeien’*. Dit motief wordt moreel veroordeeld op het moment dat organisaties mede als gevolg van hun groeistrategieën ernstig in de problemen komen. In dit paradigma past een typering van grote organisaties als een moloch. De moloch is in het Oude Testament een gruwelijke afgod aan wie kinderen worden geofferd. De moloch is nu een metafoor die een associatie oproept met technologische bureaucratie en machinerie die de mens bedreigt.⁹ Begin jaren tachtig vinden politieke partijen de rijksoverheid een moloch, zoals het CDA en D66.¹⁰ Begin éérentwintigste eeuw worden grote publieke en semipublieke organisaties getypeerd als moloch, zoals in het geval van een fusie van twee uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid.¹¹ Vanuit deze zienswijze bekeken leidt een fusie tot schaalvergroting en is daarom een stap in de verkeerde richting.

1.2 Dynamiek van beleid en wijziging van beleidsparadigma

Een vraag is hoe de overheid op schaalvergroting moet reageren. Vanuit de economische theorie bekeken is er bij schaalverandering een (optimaal) punt waarop de nadelen gaan domineren ten opzichte van de voordelen. Het is zoeken naar de optimale verhouding tussen bestuurlijke eenheden, voorzieningen en de geleverde producten in relatie tot de vraag van de burgers (Blank, 2015).

Sommigen wensen een kentering van een moderne naar een postmoderne samenleving, waarin de leefwereld van mensen weer belangrijker wordt dan de systemen van de staat en de tucht van de markt. Een samenleving waarin de *‘menselijke maat’* centraal staat.¹² De organisatiesociologische benadering legt het accent op de identiteit van organisaties en zet zich af tegen een economische benadering die de vormgeving van organisaties ziet als een verdelingsvraagstuk van schaarse middelen en *technisch* probleem (Selznick, 1948).

Ruzies rond fusies hangen samen met een botsing van ideeën en waarden over de samenleving (Können, 1984). In de politiek en het beleid krijgen feiten daarbij betekenis in termen van problemen of oplossingen via beleidsverhalen (Van der Steen, 2009). Politici ontlenen gezag deels aan de kracht van hun verhaal. In een beleidsverhaal over schaal kan schaalvergroting als iets positiefs worden neergezet, of als probleem.

⁹ De auto wordt begin twintigste eeuw als moloch omschreven in relatie tot verkeersslachtoffers.

¹⁰ Centralisatie en een grootschalige rijksoverheid, vaak nodig om doeltreffende en doelmatige maatregelen te nemen, komen in strijd met de erkenning van de mondigheid van de mens (CDA, 1981). D66 wil toe naar een menselijke maat in de samenleving en een kleine overheid. (D66, 1981).

¹¹ Volgens een hoogleraar bestuurskunde leidt een fusie tussen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en de Sociale Verzekeringsbank tot een *moloch* (Trouw, 4 januari 2016)

¹² Het begrip menselijke maat grijpt terug op de Griekse filosoof Protagoras en zijn *homo mensura*-stelling dat *‘de mens de maat van alle dingen’* is. Er is geen waarheid of zekerheid, omdat alles is zoals het mensen voorkomt. Dit breekt met de gedachte dat goden van bovenaf normen opleggen.

In dit promotieonderzoek draait het niet alleen om de vraag hoe de overheid tegen schaal aankijkt en daarop beleid maakt, maar ook om de vraag of het overheidsbeleid ingrijpend kan veranderen of dat de marges in de democratie daarvoor te smal zijn.

Bij een *zeer ingrijpende* bijstelling gaat het om een paradigmawisseling (Hall, 1993). Een beleidsparadigma is een combinatie van drie aspecten: de probleemdefinitie, de gestelde beleidsdoelen en de gehanteerde beleidsinstrumenten. Het beleidsparadigma is: “*a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kinds of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing*” (Hall, 1993: 279). In aanvulling wijzen anderen op een vierde aspect: het belang van regulerende instituties en de vormgeving van institutionele verhoudingen in een sector.

Als op de betrokken beleidsaspecten een verandering te zien is tussen minstens twee tijdsperiodes, kan gesproken worden van een beleidsparadigma-verschuiving (Kern et al., 2014). Voor dit onderzoek naar schaalbeleid gaat het om de verandering van de definitie van het probleem, bijvoorbeeld als niet kleinschaligheid maar schaalvergroting als probleem wordt gezien. Ten tweede, de doelen van beleid veranderen, zoals het wel of niet bewust formuleren van doelen rond schaalvergroting of schaalverkleining. Ten derde, er komen nieuwe beleidsinstrumenten, zoals de introductie van landelijke toetsen die fusies moeten reguleren, of het wijzigen van bekostigingsprikkelers die op schaal gericht zijn. Ten vierde, op het niveau van instituties worden sommige opgeheven en nieuwe instituties opgericht, of bestaande instituties krijgen een andere taakopdracht.

Verschillende theorieën die ingrijpende verandering van overheidsbeleid helpen duiden, komen aan bod. Aangezien er niet één bij voorbaat ‘de beste’ is, zijn er drie gehanteerd voor het bestuderen van het schaalbeleid. Er is gekozen voor het *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith et al., 2014), het *Punctuated Equilibrium-model* (Baumgartner et al., 2014) en *Policy Generations* (De Vries, 1999). Het *Advocacy Coalition Framework* en het *Punctuated Equilibrium-model* zijn in de laatste decennia gangbaar geworden in de bestuurskunde, onder andere getuige het aantal publicaties dat oploopt tot vele honderden (Cairney en Heikkila, 2014). Bij de nadere bestudering van deze theorieën en een groot aantal van deze publicaties is gebleken, dat deze theorieën zich concentreren op het verklaren van ingrijpende en kleine veranderingen in het beleid binnen één beleidsnetwerk of maatschappelijk veld. Doel van dit promotieonderzoek was echter om ook te kijken naar de mate waarin sprake is van een gelijktijdige verandering in dezelfde richting bij vergelijkend case-onderzoek naar meerdere sectoren. Daarom is besloten om tevens het - internationaal gezien - minder bekende model van *Policy Generations* te hanteren als lens omdat dit model – meer dan de beide anderen - de nadruk legt op *gelijktijdige verandering tussen twee of meer beleidsnetwerken*. Zoals in hoofdstuk tien zal worden uitgewerkt, helpt dit model om - in samenhang met de andere twee dominante benaderingen - beleidsverandering in een ‘kubus’ te beschouwen.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan (a) kennis over de rol van de landelijke politiek bij schaalbeleid ten aanzien van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten *door* (b) onderzoek naar paradigmawijzigingen in het beleid tussen 1980 en 2017 en een verkenning van de mogelijke invloed van politieke, demografische en economische veranderingen.

Een kernidee van elke sociale wetenschap is dat een beter begrip van veranderingen kan bijdragen tot een beter 'beleid' in onze samenlevingen. Door de 'goede vragen' te stellen, kan beleid bijdragen aan het oplossen van complexe problemen (Dunn, 1994). Schaalvergroting is een complex probleem. Wil het overheidsbeleid een bijdrage leveren aan de oplossing ervan, dan is het belangrijk dat goed wordt gekeken naar de rol die de landelijke politiek en de overheid tot heden hebben gespeeld. In veel onderzoek naar het fusiefenomeen blijft deze rol echter onderbelicht.

De wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie betreft daarom allereerst de toename van kennis en inzicht in de wijze waarop de politieke partijen en de overheid omgaan met bestuurlijke schaalvergroting en fusies binnen het openbaar bestuur en in semipublieke sectoren. Het gaat daarbij om het aanreiken van perspectieven waarmee naar het overheidsbeleid ten aanzien van schaal gekeken kan worden en de dilemma's die de overheid op zijn weg vindt (Van Twist, 1995).

Hoewel ingrijpende wijzigingen in het overheidsbeleid niet automatisch leiden tot het bereiken van de gestelde politiek en maatschappelijke doelen, lijkt het waarschijnlijk dat *zonder* beleidswijziging deze doelen zeker niet bereikt zullen worden. Het promotieonderzoek draagt daarom bij aan kennis en inzicht over democratische besluitvormingsprocessen, de rol van politieke partijen en verkiezingen en de mate waarin die van invloed zijn op het overheidsbeleid. Er wordt een bijdrage geleverd aan bestuurskundige theorieontwikkeling over beleidsverandering. Dat start met de observatie dat het geen sinecure is om vast te stellen of er in de werkelijkheid sprake is geweest van een fundamentele beleidsverandering of een 'beleidsverfijning' (De Vries, 2003). Er wordt daarom tevens een bijdrage geleverd aan het conceptualiseren en ontwikkelen van een instrument gericht op het registreren van ingrijpende verandering.

De centrale vraag is: *zijn er tussen 1980 en 2017 ingrijpende veranderingen geweest in het beleidsparadigma ten aanzien van de schaalgrootte van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten en zo ja, hoe zijn deze te verklaren?*

De onderzoeksvragen zijn:

- (a) In hoeverre is in de sectoren sprake van schaalvergroting, schaalverkleining of schaalstabiliteit?

- (b) Is er in de sectoren sprake geweest van één of meer wijzigingen in het dominante beleidsparadigma ten aanzien van schaal? Zo ja, hoe zijn deze paradigma's te typeren? En treden deze veranderingen gelijktijdig op, of kent elke sector zijn eigen dynamiek?
- (c) In hoeverre hangen ingrijpende paradigma-veranderingen samen met het vervangen van een eerdere dominante voorspraak-coalitie door een andere?
- (d) Bestaat er een relatie tussen verkiezingsuitslagen, economische veranderingen, demografische veranderingen en toenemende schaalincidenten en eventuele kantelingen in het dominante beleidsparadigma op schaal?

1.4 Onderzoeksopzet

Het ontwerpen van een onderzoeksopzet is een complexe aangelegenheid: *“Het aantal mogelijkheden waaruit een ontwerper kan kiezen, alsook de consequenties die een keuze heeft voor al de andere keuzen in het ontwerp, zijn zo talrijk en complex, dat een gewone sterveling die onmogelijk allemaal ineens kan overzien”* (Verschuren en Doorewaard, 207: 26). In de praktijk van het onderzoek wordt vaak een ‘iteratief’ proces gevolgd, meer of minder bewust, en dat is bij het nu voorliggende promotieonderzoek niet anders. In de benadering van Verschuren en Doorewaard moet vanaf de start helder worden gekozen tussen het aanpakken van een wetenschappelijk vraagstuk of een beleidsprobleem. Zij adviseren onderzoekers kortom een duidelijke keuze te maken - en daarmee adviseren ze ook om niet te proberen beide invalshoeken te combineren. Dat laatste roept vragen op, aangezien wetenschappelijk onderzoek en zeker een promotieonderzoek in de regel toch bedoeld is om zowel bij te dragen aan bevordering van de wetenschappelijke kennisbasis over een bepaalde discipline, als ook om maatschappelijk relevant te zijn.¹³

De aanleiding voor het starten van dit promotieonderzoek is gelegen in de beleidspraktijk en mijn verwondering over de rol en het beleid van de politiek en de overheid bij fusies van onderwijsinstellingen. Deze verwondering hangt samen met de periode 2012 tot en met 2017 waarin ik heb gewerkt als secretaris van de in 2011 gestarte Commissie Fusietoets in het Onderwijs – een commissie die de facto in 2018 door het kabinet Rutte III weer is afgeschaft (TK 2017-2018, 31.293, nr. 390). Daarbij merkte ik in de beleidspraktijk, dat er beperkt over en weer gekeken wordt tussen aanpalende beleidssectoren waar ook fusies worden beoordeeld door de overheid, zoals bij ziekenhuizen en gemeenten. Mijn indruk was dat daarmee kansen worden gemist om te leren – en deze gemiste kansen betreffen zowel de diepere en principiële vraagstukken rond de rol van de overheid in relatie tot fusies van relatief autonome instellingen, als kansen op praktisch en organisatorisch gebied.

¹³ Zie bijvoorbeeld de visie van het tweede kabinet Rutte op de wetenschap en het wetenschapsbeleid: *“Wetenschapsvisie 2025: keuzes voor de toekomst”* (Ministerie van OCW, 2014)

Gaandeweg is in een iteratief proces de vraagstelling en interesse verschoven naar meer algemene, theoretisch belangrijke vraagstukken binnen de bestuurskunde die betrekking hebben op gradaties van beleidsverandering en factoren die grote of kleine verandering kunnen 'verklaren'. Dit heeft geleid tot een keuze voor een promotieonderzoek, dat probeert bij te dragen aan verdere theorie- en instrumentontwikkeling op dit vlak – zonder de intentie of pretentie te hebben dat bestaande en dominante theorieën en modellen in de bestuurskunde, zoals het Advocacy Coalition-framework of het Punctuated Equilibrium-model, aan de empirie worden getoetst – bijvoorbeeld vanuit een Popperiaanse falsificatie-gedachte, waarin wetenschappelijke vooruitgang in een discipline wordt bereikt door bestaande theorieën empirisch te toetsen en onderliggende assumpties te weerleggen.

Er is gekozen voor een vergelijking van de beleidsdynamiek in een drietal sectoren: (a) het basisonderwijs en schoolbesturen en scholen, (b) de curatieve zorgsector en ziekenhuizen en (c) het lokaal bestuur en gemeenten. Dit geeft meer mogelijkheden om zowel de dynamiek in schaalpolitiek als achterliggende mechanismen bloot te leggen. Er is spreiding over drie bewindspersonen en departementen en daarmee 'beleidsnetwerken', die variëren qua juridisch kader (publiek, semipubliek en privaat) en marktwerking. Vanuit bestuurskundige, economische en organisatiesociologische theorieën die betrekking hebben op beleidsverandering, economische verandering en organisatieverandering wordt aanbevolen om de dynamiek te onderzoeken over een periode van circa dertig tot veertig jaar (Koppenjan, 1993; Hoogerwerf, 2003; Namenwirth, 1977; Hall, 1993; Hannah en Freeman, 1977). Als startpunt voor het onderzoek is 1980 gekozen. De meest actuele data hebben betrekking op verkiezingsprogramma's voor 2017. De analyse van politieke debatten en beleidsnota's is afgebakend tot en met 2016.

Het proces van schaalvergroting van schoolbesturen en basisscholen, ziekenhuizen en gemeentebesturen is in beeld gebracht op basis van bestaande statistieken en bekende feiten en cijfers uit eerder onderzoek. Het meten van beleidsparadigma's gaat uit van vier indicatoren (a) het 'frame' ten aanzien van schaal, (b) doelen van schaalbeleid, (c) de beleidsinstrumenten en (d) de regulerende instituties (Hall, 1993; Olivier en Pemberton, 2004; Kern et al, 2015). Ten aanzien van de politieke voorspraak-coalities is er op basis van literatuurstudie voor gekozen om politieke partijen te zien als vertegenwoordigers van politieke hoofdstromingen: de confessionelen, de liberalen, de sociaaldemocraten en de nationaalpopulisten. De coalitievorming tussen partijen in het parlement is onderzocht aan de hand van verkiezingsprogramma's, uitspraken van woordvoerders van partijen tijdens debatten in het parlement en het stemgedrag bij relevante moties en wetgeving. Als mogelijke verklaringen voor veranderingen van beleidsparadigma's en dominante coalities in de Tweede Kamer is onderzoek gedaan naar de relatie met veranderende verkiezingsuitslagen, demografische en economische veranderingen en schaalincidenten.

1.5 Opbouw van het proefschrift

Het theoretisch kader voor dit proefschrift gaat in op schaal, schaalpolitiek en schaalbeleid en theorie over dynamiek in beleidsprocessen (zie hoofdstukken twee, drie en vier). In hoofdstuk vijf volgt de onderzoeksopzet, zoals de keuze voor een vergelijkende casestudie in drie sectoren. De resultaten worden beschreven de hoofdstukken zes tot en met negen. Eerst wordt in hoofdstuk zes beschreven in welke mate er in de praktijk sprake is van schaalverkleining of schaalvergroting in de sectoren en vanuit welke historische context het beleid tot 1980 is ontwikkeld. De veranderingen in dominante schaalparadigma's worden beschreven per sector in hoofdstuk zeven. In hoofdstuk acht volgt een beschrijving van de politieke voorspraak-coalities per sector. Dan worden in hoofdstuk negen de veranderingen in schaalpolitiek verklaard vanuit politieke veranderingen, de economie, demografische veranderingen en schaalincidenten. Hoofdstuk tien bevat een vergelijkende analyse vanuit de bestuurskundige theorieën over beleidsverandering. Hoofdstuk elf gaat in op het schaalbeleid en bespreekt dilemma's en opties voor de beleidspraktijk. In hoofdstuk twaalf worden de onderzoeksvragen beantwoordt, conclusies getrokken en wordt gereflecteerd.

2 Theorie over schaal en schaalvergroting

De bestuurskundige richt zich op het bijeenbrengen van onder andere economische, sociologische, juridische en politicologische inzichten om de kennis van het bestuur van de samenleving te vergroten (Rutgers, 2004). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat de wetenschappelijke kennis en inzichten zijn over schaal, schaalvergroting en schaalbeleid. Het denken over schaal wordt vanuit een politicologisch, economisch, een organisatiesociologisch en bestuurskundig perspectief beschreven – gebaseerd op eerder onderzoek naar schaal in overheidsbeleid en fusies (Boorsma, 1987; Raijmakers, 2014; Van Lieshout, 2014, Postma, 2015; Können, 1984; Van der Lee, 2002).

2.1 Dimensies van schaal

Bij de schaal van organisaties spelen twee dimensies. De eerste is de verticale dimensie van *schaalniveau*, veelal geografisch bepaald. De tweede dimensie is de horizontale dimensie waarbij het gaat om verschillen tussen kleine en grote organisaties op hetzelfde schaalniveau. Deze dimensies hangen samen met identiteit en macht, “*verborgen dimensies*” van schaal, die onderschat worden bij fusies (Verweel en Kenneth, 1995). Schaal is daarbij een sociaal construct (Dukes, 2007; Van Lieshout, 2014). Aantallen inwoners, financiële omvang en vierkante kilometers krijgen betekenis in het gesprek tussen mensen (Postma, 2015). Schaal blijft bovendien niet stabiel, maar verandert in de tijd. Daarbij is er overwegend sprake van schaalvergroting van organisaties en politieke systemen (Dahl en Tufte, 1973), maar is het ook mogelijk dat de schaal kleiner wordt.

De verticale dimensie: schaalniveaus

Organisaties en politieke instituties zijn actief in geografische gebieden van verschillende omvang: lokaal, regionaal, nationaal of internationaal. Gebiedsafbakeningen kunnen organisatorisch van aard zijn (het werkgebied), natuurlijk ontstaan zijn (rivieren, zeeën, kloven, dalen, gebergten, moerassen) of via macht of militair ingrijpen historisch bepaald zijn (zoals in geval van veel landsgrenzen). De geografische omvang is te meten in vierkante kilometers en zichtbaar te maken op een landkaart of via grensovergangen.

Wat betreft verticale schaalniveaus draait het in de politicologie en bestuurskunde om de politiek-geografische opbouw van gemeenten, provincies, het rijk en de Europese Unie (Dukes, 2007). Minder meetbaar gaat het om de complexiteit van het takenpakket van organisaties. Het geografisch bereik van bijvoorbeeld gemeenten verschilt fors voor taken zoals burgerzaken, theaters, zwembaden, reiniging en lokale belastinginning (Allers, 2013; Blank et al., 2015).

Bij de vormgeving van grotere organisaties gaat het om zaken zoals ‘*the span of executive control*’, de rol van stafbureaus versus afdelingen en de verhoudingen tussen het

hoofdkwartier en de lokale kantoren (Selznick, 1957). Hierbij past de piramide als schaalmetafoor. De hoger een organisatie of persoon gepositioneerd is binnen de piramidale samenleving of organisatie, de meer verantwoordelijkheid, status en salaris. Ook hier wordt snel gesproken over relaties tussen organisaties, organisatiedelen en personen in termen van gezag en macht (Dahl en Tufte, 1973; Hajer, 2003; Dukes, 2007; Van Lieshout, 2014; Postma, 2015). In het dagelijks taalgebruik gaat het om dan de metaforen van de top en de elite in verhouding tot de gewone burgers en werknemers aan de basis en op de werkvloer. Beleid komt in dit beeld van 'bovenaf' of 'van onderop' tot stand.

Met de stereotiepe, grafische weergave van een zakelijke onderneming als een hiërarchie wordt gemakkelijk aangenomen dat de macht vanaf het hoogste punt afneemt (Galbraith, 1969). De mensen aan de top geven bevelen, die door het middenmanagement worden doorgegeven en door de werkvloer worden uitgevoerd. In de moderne onderneming ligt de macht echter veel dichterbij de basis dan vroeger, zo stelt Galbraith. Bij een zorgorganisatie is de onderste laag niet noodzakelijk de zwakste (Postma, 2015).

De verhoudingen tussen schaalniveaus kunnen veranderen in de tijd. Bij decentralisatie en centralisatie horen machtsverschuivingen (De Vries, 2003). Decentralisatie, ofwel het overdragen van bevoegdheden en macht vanuit een hiërarchisch gezien hogere autoriteit, kan via territoriale decentralisatie naar lagere overheden, via functionele decentralisatie naar semipublieke organisaties en via privatisering naar private organisaties. Schaalpolitiek vindt ook 'bottom-up'-plaats, bijvoorbeeld als organisaties verschillende overheidslagen tegen elkaar uitspelen. Een voorbeeld is als de besluitvorming over een probleem in een provincie wordt opgeschaald doordat een ontevreden groep zich met succes richt tot de Europese Unie en de landelijke overheid overslaat. Dit wordt 'schaalspringen' genoemd: *"Anyone who wants to be effective in the European polity, now must know the art of 'scale-jumping': the art of putting in each intervention at the appropriate level."* (Hajer, 2003: 179).

De horizontale dimensie: schaalgrootte

Schaal als *grootte* gaat over de omvang in bijvoorbeeld het aantal inwoners of klanten en productieaantallen. Binnen één geografische context of één horizontaal netwerk speelt de verhouding tussen 'kleine' en 'grote' organisaties die op hetzelfde schaalniveau acteren. Binnen deze context bestaan schaalverschillen. Via ranglijsten van landen of organisaties, worden de verhoudingen tussen klein en groot uitgebeeld. De basisgedachte is dat er een oorzakelijke relatie is tussen de omvang in termen van geografisch gebied, het aantal burgers en klanten en de verworven machtspositie. De afbakening van de markt waarbinnen commerciële organisaties zich bewegen, is bepalend voor de vraag of een bedrijf als machtig of onmachtig kan worden aangemerkt (Baarsma et al., 2002). Binnen het openbaar bestuur wordt gesproken over territoriale bestuursmacht. Binnen de bestuurskunde wordt gesproken over horizontaal georganiseerde beleidsnetwerken van kleine en grotere actoren (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993).

Ook schaalverhoudingen tussen organisaties kunnen veranderen. Het werk wordt kleinschalig aangepakt en uitgevoerd, of grootschalig en uniform uitgevoerd en opgeschaald. Hierbij passen de metaforen van het laboratorium en de lopende band. In de chemische technologie gaat het om het in massaproductie nemen van procedures die in de laboratoriumsfeer zijn uitgedacht en uitgetoetst (Boorsma, 1987). Zo stellen sommigen ten aanzien van basisscholen dat het verstrekken van onderwijs repliceerbare technologie is met constante schaalopbrengsten (Smet, 2008). Opschaling van productieprocessen en uitbreiding van takenpakketten is één manier om de schaal van een organisatie te vergroten en daarmee ten opzichte van andere organisaties, soms concurrenten, groter te worden. Een andere manier om de schaal te vergroten is door samen te gaan met een ander, bijvoorbeeld door op onderdelen samen te werken of door als organisaties geheel te fuseren. Als een grote met een kleine partij fuseert, heet dat al snel een overname, hoewel dit begrip binnen commerciële markten als connotatie heeft dat de kleine partij de 'verliezer' is en de overnemende partij de 'overwinnaar'.

Multilevel-benaderingen en geneste hiërarchie

Er is sprake van toenemende complexiteit van 'multi level'-politieke systemen.

Processen van regionalisatie en internationalisering hebben gezorgd voor een complex geheel van natiestaten met daarin gedecentraliseerde taken en federatieve verbanden enerzijds en multilaterale organisaties anderzijds (Sinardet en Bursens, 2014). Bij een geneste hiërarchie van politieke systemen (natiestaat, provincie en gemeente), of organisatiedelen (team, afdeling, directie en het departement), worden in de literatuur de schaalmetaforen gebruikt van Babushka-poppen of Chinese dozen (Dahl en Tufte, 1973). In de organisatiesociologie wordt gesproken over 'geneste identiteit' als het gaat om de relatie tussen werknemers binnen een organisatie met verschillende delen en lagen (Bartels, 2008). Binnen de bestuurskunde wordt bij horizontale beleidsnetwerken gesproken over een verticale schaaldimensie (Sabatier, 1997) en 'geneste' beleidsnetwerken (Northfeldt en Weible, 2010).

Grote politieke partijen, departementen, toezichthouders, grote bedrijven en landelijke belangenorganisaties zijn beleidsactoren die op een hoog schaalniveau acteren en veelal relatief groot in omvang zijn. Internationale politieke organisaties en multinationals zijn de schaal van natiestaten veruit ontstegen. Voorbeelden van politieke instituties die op hoog niveau acteren en relatief klein in omvang zijn, zijn tegelijk de 'kleinere' politieke partijen. Voorbeelden van grote organisaties op meer regionaal niveau zijn besturen voor basisonderwijs met tientallen basisscholen in een groot geografisch gebied en grote gemeenten, zoals Amsterdam en Rotterdam. Academische ziekenhuizen hebben soms een bijna landelijk verzorgingsgebied. Dit type organisaties doen qua omvang in termen van ambtelijke staf vaak niet onder voor een landelijk departement. Basisscholen met circa dertig leerlingen, gemeenten met niet meer dan tienduizend inwoners en streekziekenhuizen zijn organisaties die als klein en lokaal worden gezien.

2.2 Wetenschappelijke perspectieven op schaalvergroting

Volgens de Dikke van Dale is schaalvergroting *“het verschijnsel dat in de moderne maatschappij alles op steeds grotere schaal plaatsvindt of zich doet gelden, zowel in de mogelijkheden als in de problemen en gevaren”*. In zowel de politicologie, economie, organisatiesociologie als bestuurskunde wordt ingegaan op de voor- en nadelen van schaalvergroting en gezocht naar manieren om ‘de optimale schaal’ vast te stellen. Hieronder worden deze wetenschappelijke perspectieven behandeld.

2.2.1 Politicologisch perspectief: democratie en schaalvergroting

Lange tijd is de gedachte dat een democratische republiek klein moet zijn. Daarbij domineert het beeld van de Griekse stadsstaat uit de vijfde en vierde eeuw voor Christus (Thomassen, 1991; Dahl en Tufte, 1973). De Griekse filosofen debatteerden over het dilemma van enerzijds een beperkte omvang met het oog op de interne samenhang en anderzijds de noodzaak om sterk genoeg te zijn om zich te verdedigen. Plato benadrukt dat de hoofden van de gezinnen – de burgers – elkaar moesten kunnen kennen. Hij noemt als optimale omvang het getal van 5.040 burgers met bijbehorende vrouwen, kinderen en bedienden. Aristoteles betwist deze optimale schaal, omdat zij te groot zou zijn. De krijgers zullen een groot deel van hun tijd in ledigheid doorbrengen en moeten gevoed worden. Aristoteles vindt een stadsstaat met vijfduizend krijgers onwenselijk en irrealistisch groot. Hij wijst op de reikwijdte van de menselijke stem als factor, die de optimale schaal bepaalt. De burgers moeten tot besluitvorming kunnen overgaan, zich verzamelen op één plek en in staat zijn degene te horen die het woord heeft (Dahl en Tufte, 1973).

In de zeventiende en achttiende eeuw debatteren prominente politiek-filosofen opnieuw over de optimale schaal van natiestaten. Halverwege de zeventiende eeuw behandelt Hobbes de oorsprong, wording en definitie van een staat. De natuurlijke hartstochten, die leiden tot strijd van allen tegen allen, moeten aan banden worden gelegd. De menigte autoriseert één persoon en zo ontstaat de staat en wordt de Leviathan geboren. Deze persoon is een sterfelijke god aan wie de samenleving vrede en veiligheid te danken heeft (Hobbes, 1651). Als een staat te klein is, kan zij haar burgers niet beschermen. Tegelijkertijd is er het risico van een onverzadigbaar verlangen naar gebiedsuitbreiding. Dit streven leidt tot wonden aan het staatslichaam die door de vijand worden toegebracht. En gezwollen van slecht aangesloten veroveringen, die dikwijls met nieuwe gevechten verloren gaan of dankzij kracht behouden blijven.

Montesquieu schetst het dilemma tussen de wens de staat klein te houden en de behoefte aan kracht om te overleven. Een te kleine republiek dreigt vernietigd worden door kracht van buiten, maar een te grote republiek door interne krachten. Montesquieu kiest voor een republiek met een klein grondgebied en een kleine bevolkingsomvang. *“In a large republic, there are large fortunes, and consequently little moderation of spirit; there are trusts too*

great to be placed in the hands of any single citizen [...]. In a large republic, the common good is sacrificed to a thousand considerations. In a small republic, the public good is more strongly felt, better known, and closer to each citizen."

Rousseau zoekt eveneens naar de optimale omvang die goed bestuur mogelijk maakt en voldoende kracht oplevert met het oog op bedreigingen van buiten. Net als Montesquieu pleit hij voor behoud van de schaal van de toenmalige natiestaten omdat uitbreiding van het sociale netwerk zal leiden tot verslapping. De langere geografische afstanden zullen de administratieve uitvoering lastiger maken, zoals het dragen van een gewicht aan het einde van een gewichtsboom zwaarder is dan aan het begin. Er zal geld moeten worden uitgegeven aan de instandhouding van de staat ten laste van arme mensen. Deze extra uitgaven leiden niet tot een betere regering, want er ontstaat een stapeling van bevoegdheden en een verlies aan bestuurskracht. Een grote staat kan minder effectief reageren op een crisis. Een grote staat kan minder goed de handhaving van wetten garanderen. Centrale wetgeving zal minder ruimte bieden voor regionale tradities en identiteiten. De leiders van een grote staat zullen weinig contact hebben met het volk, zodat het volk geen affectie kan opbouwen.

In de achttiende en negentiende eeuw ontstaan veel van de huidige natiestaten. Met de totstandkoming van de Verenigde Staten van Amerika wordt het dominante schaalparadigma omgedraaid. Zo noemt de latere president Madison tijdens de Constitutionele Conventie het onwaarschijnlijk dat in een grote democratische staat een meerderheid de rechten van de minderheid zal schenden (Dahl en Tufte, 1973). Het zwaartepunt van de democratie verschuift van communes, kantons en steden naar het landelijk niveau. De mogelijkheid van gekozen volksvertegenwoordigers blijkt een attractief alternatief voor de directe democratie, waarmee beperkingen van schaalgrootte worden opgeheven. Bovendien komt als alternatieve staatsvorm de federatie naar boven, bijvoorbeeld bij de Verenigde Republiek der Nederlanden en de Zwitserse liga. Ook in de Federalist Papers worden de nadelen van een zeer grote staat opgelost met het confederatieve model (Dahl en Tufte, 1973).

Als het gaat om de schaal van natiestaten gaat het over de kwaliteit van de democratie en zeggenschap. De instituties van de staat staan symbool voor verwachtingen van een grote massa mensen (Edelman, 1965). Politieke daden worden gevolgd door een groot publiek en beleefd als drama en toneel. Verkiezingen leveren stemmers rationeel gezien echter niet veel op.¹⁴ De symbolische kant van verkiezingen is gediend met afstand tussen de kiezers en de gekozen instituties. *"It is central to its potency as a symbol that it is remote, set apart, omnipresent as the ultimate threat or means of success, yet not susceptible to effective influence through any act we as individuals can perform"* (Edelman, 1965: 6). Dit duidt op

¹⁴ De waarschijnlijkheid van overlijden op weg naar de stembus door een verkeersongeluk is groter dan de kansen op het bepalend beïnvloeden van een presidentiële verkiezing (Meehl, 1987).

een paradox. Schaalvergroting kan leiden tot een grotere (ervaren) afstand tussen de kiezers en de gekozenen, maar mogelijk bevordert dit hun kracht als symbool. Desondanks moet in metaforen en mythologie gesproken worden over het belang van een kleinere afstand tussen de politieke elite en het volk. Als het gaat om de hiërarchische verhouding binnen democratische samenlevingen wordt regelmatig aandacht gevraagd voor de kloof tussen burgers en politiek. Afkeer van de politieke elite is echter van alle tijden en: *“Verkleinen van de afstand tussen regeerders en geregeerden vermindert de afkeer vaak niet.”* (Andeweg en Van Gunsteren, 1994: 114). Het is de vraag in welke mate sprake is van ‘input-legitimiteit’, ofwel *government by the people* en ‘output-legitimiteit’ in de vorm van goed beleid, ofwel *government for the people* (Sinardet en Bursens, 2014). Het geven van een grote mate van invloed aan burgers aan de ‘voorkant’ van het politieke systeem kan leiden tot minder tevredenheid van burgers aan de ‘achterkant’ van het beleidsproces.

Het ‘klassieke concept’ van de directe democratie, geïnspireerd door het beeld van de Griekse stadstaat, is nooit van het toneel verdwenen: *“Soortgelijke opvattingen zijn naar voren gebracht in meer recente romantische stromingen in de politieke filosofie, die onder het motto dat klein mooi is een radicale democratisering van de samenleving voorstaan”* (De Jong, 1991: 38). In de negentiende eeuw beschouwt bijvoorbeeld de anarchistische filosoof Proudhon gemeenten en verenigingen als zelfstandige eenheden in een staat, waarin besluitvorming kan plaatsvinden door openbare en toegankelijke discussie (De Jong, 1991). Aan het eind van de twintigste en begin van de éénnentwintigste eeuw heeft het model van de kleinschalige ‘polis’ overleefd binnen de context van de natiestaat (Dahl en Tufte, 1973). Voorstanders ervan wijzen op het belang van ‘grassroots’ politics en ‘participatieve democratie’. In het debat wordt gewezen op nadelen van centraal gestuurde regeringen en voordelen van decentralisatie. Veel landelijke overheden hebben de neiging gehad om te ‘decentraliseren’, ofwel het overdragen van macht en bevoegdheden van het landelijke naar het lokale niveau (De Vries, 2001). Er wordt veel verwacht van lokale overheidslagen en democratisering van bedrijven, coöperaties, industrieën, educatieve instituties en dergelijke. In sommige landen is weer sprake van ‘recentralisatie’. En in een recent betoog wordt gesteld dat in de hedendaagse internationale samenleving de internationale problemen te groot zijn geworden voor natiestaten om op te lossen: *“the nation-state is failing us on the global scale”* (Barber, 2013: 3). Om het belang van de ‘stad’ weer groter te maken, maar dan op een manier waarmee verbondenheid tussen steden over de wereld tot uitdrukking komt in een politieke organisatie, stelt hij de oprichting voor van een wereldparlement van burgemeesters, of wereldwijde vereniging van steden.

Er is ondertussen weinig bekend over de mate waarin de veronderstelde voor- en nadelen van een bepaalde schaalgrootte zich in de werkelijkheid voordoen: *“the facts themselves are frequently in doubt”* (Dahl en Tufte, 1973: 16). Tweeduizend jaar lang heeft het beeld van de directe democratie gedomineerd en de afgelopen tweehonderd jaar is hetzelfde gebeurd met het beeld van de democratische natiestaat. Beide systemen zijn suboptimaal

(Dahl en Tufte, 1973). Het streven naar de optimale schaal is voor politiek systemen niet realistisch. Er zullen altijd problemen zijn die de grootte van een politiek systeem overstijgen en tegelijkertijd kleinere problemen zijn dan de schaal van dat systeem. Dit kan leiden tot tegenstrijdige wensen en opvattingen over schaalvergroting en schaalverkleining.

2.2.2 Economisch perspectief: de U-curve en optimale marktwerking

Ook in de economie is de schaal van productieprocessen en organisaties een klassiek vraagstuk, zowel vanuit het perspectief van de micro-economie als op macroniveau. Op het niveau van organisaties en bedrijven ontstaat de optimale schaal van een productieproces als de producten van een bedrijf tegen de laagste kosten en prijzen worden aangeboden aan de klant. De optimale maat wordt bepaald door het berekenen van de zogeheten U-curve (Blank, 2015). Vanaf een bepaalde omvang zullen daarbij de schaalnadelen overheersen ten opzichte van de schaalvoordelen.

Schaalvergroting van organisaties vindt plaats als gevolg van fusies, overnames en samenwerkingsallianties tussen bedrijven. Samenwerking leidt veelal tot een zelfversterkend proces, waarvan fusies en bestuurlijke schaalvergroting het gevolg zijn (Lammers et al., 2003). Organisaties zijn enerzijds concurrent en anderzijds van elkaar afhankelijk. Een fusie binnen dezelfde markt of sector heet een 'horizontale fusie'. Bij symbiotische afhankelijkheid is de uitvoer van de ene organisatie de invoer van de andere. Een 'verticale fusie' tussen twee bedrijven uit verschillende bedrijfstakken heeft veelal tot doel om symbiotische afhankelijkheid te verminderen. Een fusie tussen bedrijven uit verschillende bedrijfstakken heeft veelal het doel om minder afhankelijk te worden van één hulpbron. Dit heet de diversificatie-strategie (Lammers et al., 2000).

Er zijn twintigste eeuw een vijftal fusiegolven geweest in de Verenigde Staten en Europa (Schenk, 2002). Als het gaat om het bedrijfsleven worden tijdens de millenniumwisseling wereldwijd meer dan tienduizend fusies geteld, exclusief kleinere. Het bedrag dat door deze fusies van eigenaar wisselt loopt op tot 1.500 miljard dollar (Schenk, 2002).

De gevolgen van fusies kunnen allereerst op microniveau bekeken worden. Daar is het van belang te weten of de investeringen in een fusie rendement voor de onderneming en de aandeelhouders opleveren. Bij het inpassen en organisatorisch verbreedere van organisaties blijken competentieproblemen, cultuurverschillen en 'bureaupolitiek' veelvuldig voor te komen. Bij fusie moet rekening worden gehouden met aanpassingskosten, bijvoorbeeld door afvloeiingsregelingen, harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en kapitaalvernietiging (Blank, 2015). Deze kosten kunnen aanzienlijk zijn en een periode van zes tot tien jaar vragen. Fusies en overnames leiden daarom vaak niet tot een directe toename van de waarde van een bedrijf voor de aandeelhouders.

Economische schaalvoordelen lijken vaak al bereikt, zodat het twijfelachtig is of verdergaande, grote horizontale fusies kunnen leiden tot prestatieverbetering (Schenk, 2002). Kleine ondernemingen blijken nogal eens innovatiever dan grote en kleine

ondernemingen verliezen na fusie hun glans. Ondernemingen met een productenpallet in diverse sectoren lijken niet beter te presteren dan gespecialiseerde, zodat diagonale fusies de schijn tegen hebben. Op langere termijn kunnen grote conglomeraten het verliezen van kleinere, gespecialiseerde organisaties (Hannah en Freeman, 1977).

Het hoge faalrisico en de hoge bereidwilligheid van bedrijven om zich in fusieavonturen te storten, is paradoxaal (Schenk, 2002). Daarbij speelt eigenbelang: fusiemakelaars, bankiers en bestuurders van grote bedrijven vergaren tijdens fusies en in perioden van fusiegolven grote rijkdommen (Schenk, 2002). Daar staat tegenover dat overnames, zeker vijandig van aard, vaak leiden tot ontslag van de zittende bestuurders van het overgenomen bedrijf.

Een andere verklaring wijst op het strategische doel om via fusie het bereik van een bedrijf op langere termijn te gaan verbreden. Door te fuseren kan op kleine schaal ervaring worden opgedaan en ontstaat tegelijkertijd een grotere organisatie met 'diepere zakken' en meer (financiële) ruimte om in de toekomst de productie op te schroeven. Het aangaan van fusies kan zo om strategische redenen op lange termijn mogelijk gaan lonen, ook als de financiële voordelen op korte termijn onzeker zijn. De vraag naar optimale schaal en fusies kan en moet in dat licht ook worden benaderd vanuit een langere termijn strategie en 'leerperspectief' (Boot et al, 2002). Daar tegenover staat dat hoe langer de bestudeerde postfusie-termijn is, hoe slechter de resultaten zijn (Schenk, 2002).

Er is ook een 'niet-economische' verklaring voor het feit dat er veel wordt gefuseerd. Bestuurders en ondernemers zien anderen fuseren, of denken in dat andere bedrijven zullen gaan fuseren en daarmee machtiger worden. Zij willen dan niet hebben afgewacht tot duidelijk is of een concurrerende fusie wordt aangegaan en hoe succesvol die feitelijk is, maar willen anticiperend hierop zelf fuseren. In principe leidt zo iedere fusie die enigszins bedreigend kan zijn voor andere spelers tot 'imitatie'. Deze minimax-spijtgedrag- verklaring leunt op de assumptie van imitatiegedrag van organisaties en de theorie van 'institutionele isomorfie' (DiMaggio en Powell, 1983). Zo ontstaan fusiegolven: één begint en de andere spelers reageren hierop. Niemand wil achterblijven.

De gevolgen van fusies kunnen ook op macroniveau worden bekeken. Indien een fusie slechts leidt tot overheveling van middelen van de ene partij naar een andere onderneming die zijn (economische) machtspositie versterkt, dan is deze fusie vanuit macro-economisch opzicht niet wenselijk, hoe de ondernemingen daar zelf ook over mogen denken (Schenk, 2002). Sommigen stellen dat fusiegolven bijdragen aan het ontstaan van economische stagnatie en recessie (Schenk, 2002).

In een veelgeciteerde, vroege publicatie over de aard van de onderneming wordt onderscheid gemaakt in enerzijds de kleinschalige, eenvoudige marktorganisatie die opereert via het prijsmechanisme en anderzijds het grootschaliger, hiërarchisch georganiseerde ondernemerschap (Coase, 1937). Zolang het veld van vraag en aanbod overzichtelijk is, geniet de kleine onderneming de voorkeur. In de complexer wordende samenleving van de twintigste eeuw is de grootschaliger onderneming in opkomst. De oude

markteconomie van loven en bieden is vervangen door een nieuwe markteconomie waarin prijzen meer eenzijdig door grote ondernemingen worden bepaald.

Om een markt goed te kunnen laten functioneren, dienen er genoeg kleinschalige aanbieders te zijn, zodat goed geïnformeerde burgers kunnen kiezen.¹⁵ In een vrije markt zorgt een onzichtbare hand voor harmonie en evenwicht in de samenleving. In deze - politiek gezien liberale - benadering moet een rijksoverheid om de economische en welvaartsrisico's van het bestaan van slechts weinig aanbieders in een markt te verminderen voortdurend strijd leveren en constant waakzaam zijn. De overheid is marktmeester. Een grote schaal van één bedrijf impliceert meer marktmacht (Blank, 2015).¹⁶ Deze macht kan zich op de arbeidsmarkt en afzetmarkt manifesteren. Als één organisatie de markt domineert, is sprake van een monopolie. Als enkele organisaties de markt samen domineren, wordt gesproken van een oligopolie.

Over het algemeen wordt Amerika gezien als voorloper als het gaat om mededingingsbeleid (Baarsma en Theeuwes, 2000; Quack en Djelic, 2005). In 1890 wordt de Sherman Act aangenomen met als doel kartelvorming en informele samenwerkingsvormen tegen te gaan die een vrije markt en competitie ondergraven. De wet heeft onbedoeld tot gevolg dat formelere samenwerking via fusie een impuls krijgt en zo ontstaat de eerste grote fusiegolf in Amerika tussen 1885 en 1904 (Quack en Djelic, 2005). In 1914 volgt ter reparatie de Clayton Act, die fusies aan banden legt. Decennia later volgt het instellen van de Federal Trade Commission. Na de Tweede Wereldoorlog, mede onder invloed van de Amerikaanse bezetting, ontstaat mededingingsbeleid in Duitsland, gevolgd door Europees beleid met het Verdrag van Rome en het vormen van de Europese Unie in de jaren tachtig met Europees mededingingsbeleid en een Europese mededingingsautoriteit (Quack en Djelic, 2005). Als gevolg van processen, zowel topdown-druk vanuit de EU-instituties op lidstaten als 'trickle-up'-processen van onderop, hebben ondertussen alle staten in de EU zelf ook eigen mededingingsbeleid met bijbehorende nationale autoriteiten.

Volgens sommigen is ook Nederland in afgelopen decennia veranderd van een 'fusietoetsingswoestenij' (Sauer, 2013) of een 'kartelparadijs' (Bergeijk en Godfried, 2002) tot een land waarin de mededingingswet wordt uitgevoerd. Na jarenlange discussie¹⁷ is in 1990 in de Europese Unie toetsing van fusies van kracht geworden, gevolgd in 1998 door de mededingingswet in Nederland. Deze wet legt vast dat fusies van bedrijven zijn verboden, tenzij de Autoriteit Consument en Markt ze toestaat.

¹⁵ Deze grondgedachte heeft zijn oorsprong in de negentiende eeuw en het invloedrijke boek van Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Het nastreven van het eigen belang resulteert in het grootste maatschappelijk belang.

¹⁶ De mate waarin personen gebruik maken van de diensten van één of meer bedrijven kan worden uitgedrukt in een economische maat voor de 'marktmacht': de Herfindal-Hirschmann index.

¹⁷ In de jaren zeventig is er al discussie over het fusieverschijnsel in het bedrijfsleven. Zo wordt december 1969 in de Tweede Kamer de motie Goudzwaard-Nelissen aangenomen, die de regering uitnodigt tot instelling van een college van onderzoek naar fusies van ondernemingen. De bedoeling een beoordeling van het fusieverschijnsel met conclusies voor het overheidsbeleid (SER, 1971).

Het mededingingsbeleid heeft onmiskenbaar politieke kanten. De liberale opvattingen over een overheid als marktmeester staan op gespannen voet met meer sociaaldemocratische planningsopvattingen, zoals van de econoom Galbraith. Het voorkomen van monopolies en oligopolies wordt door hem als een hopeloze zaak gezien en het nut wordt betwist: *“Gezien het feit dat de Amerikaanse markten beheerst worden door een zeer klein aantal zéér grote ondernemingen, is die strijd duidelijk een verloren strijd geworden”* (Galbraith, 1969: 29). De antitrustwetten worden door hem gezien als een charade met als functie de mensen ervan te overtuigen dat het concept van de liberale markt bestaat.

In Engelstalige literatuur wordt gesproken over *‘the politics of mergers’*. De besluitvorming in Amerika over fusies van bedrijven is deels afhankelijk van ‘de politieke waan van de dag’ (Baarsma en Theeuwes, 2000). Onder conservatieve presidenten wordt minder streng opgetreden tegen bedrijfsfusies en machtsconcentraties dan onder democraten. Onderzoek naar de invloed vanuit het Amerikaanse congres op besluiten van de Federal Trade Commission leert dat er sprake is van politieke pogingen om de besluitvorming van deze onafhankelijke toezichthouder te beïnvloeden (Coate et al, 1990). In de jaren tachtig is een groter aantal fusies tegengehouden dan naar verwachting zou zijn gebeurd zonder politieke druk. Partijen met belangen, of het nu werkgevers en werknemers of klanten en aanbieders zijn, proberen in de politieke arena hun belangen te borgen.

2.2.3 Organisatiesociologisch perspectief: identiteit en menselijke maat

Ook vanuit de organisatiesociologie is er de nodige aandacht voor schaalvraagstukken. Organisaties zijn systematisch vormgegeven activiteiten van twee of meer personen (Selznick, 1948). Bij organisaties gaat het om verhoudingen tussen mensen die gezamenlijke doelen trachten te bereiken en een identiteit delen. Bedrijven, politieke partijen, vakbonden, ziekenhuizen en onderwijsinstellingen zijn formele structuren en instrumenten voor het bereiken van doelstellingen.

Organisaties worden in de regel steeds groter. Dit proces van schaalvergroting maakt deel uit van een veel breder proces van modernisering (Weber, 1952; Habermas, 1982; Giddens, 1990). De menselijke geschiedenis begint met kleine groepen van jagers en verzamelaars, gevolgd door landbouwers en daarna agrarische staten in de middeleeuwen, waaruit via een proces van fusie en overname de moderne samenlevingen en natiestaten zijn ontstaan (Giddens, 1990; Van der Loo en Van der Reijden, 1997). De rol van technocratie en bureaucratische organisaties wordt groter en het belang van grenzen en afstand neemt af. De gemiddelde burger werd omstreeks 1900 geboren zonder georganiseerde zorg en bracht zijn kinderjaren in een milieu door waarvan het levensritme slechts in geringe mate werd bepaald door massale, formele organisaties. Het gezinshoofd oefende veelal zijn beroep thuis of in de directe omgeving daarvan uit, bijvoorbeeld bij een boer, ambachtsman, winkelier of als eigenaar van een klein bedrijf. De burger nu ontmoet van de wieg tot het graf veel meer organisaties van enige omvang en complexiteit (Lammers et al., 2001).

De rol van technocratie wordt groter en daarbij nemen bureaucratische organisatievormen een steeds groter belang in, waarbij de moderne mens terecht is gekomen in een “ijzeren kooi” (Weber, 1952). Schaalvergroting en complexiteit hebben geleid tot een uitbreiding van de kantoorarbeid en de ‘managerial revolution’ (Van der Loo en Van Reijn, 1997).

In zijn *Theorie des kommunikativen Handelns* uit 1981 zet Habermas een theorie uiteen over de ‘dubbele rationalisering’ van de moderne samenleving. Er is ten eerste de doel-middelrationaliteit van de systeemwereld en ten tweede een communicatieve rationaliteit in de leefwereld. Zowel de staat, met zijn departementen, wetten en regels, als de markt met zijn grote ondernemingen en verleidingstactieken om burgers te verleiden tot grotere hoogten van consumptie, ‘koloniseren de leefwereld’ van gewone mensen.

De menselijke samenleving is onder invloed van het calvinisme – ascetisch gedrag – in combinatie met kapitalisme – en rationaliteit – op een pad terecht gekomen, dat onafwendbaar zal leiden tot een situatie waarin de laatste ton aan fossiele brandstof zal worden opgestookt (Weber, 1952). De bureaucratisering zal onomkeerbaar zo machtig worden, dat zij leidt tot een sterke controle van individuen. De doelrationaliteit leidt binnen de organisatiewetenschap tot de opkomst van ‘scientific management’: op wetenschappelijke leest geschoeide besturing van productieprocessen.

De vraag is welke dynamieken zorgen voor verandering van de schaal van organisaties (Selznick, 1948). ‘Coöptatie’ is het proces waarbij nieuwe elementen worden opgenomen in een organisatie om bedreigingen van de stabiliteit en het voortbestaan af te wenden. Zo kan een fusie een manier zijn voor organisaties om groter en stabielere te worden en speelt veelal de verwachting dat fusies bijdragen aan het overleven. Contacten tussen organisaties worden vaak ondernomen vanuit een streven naar erkenning en legitimatie en hoop dat contact bevorderlijk zal zijn voor het voortbestaan. Er zijn oplopende gradaties van samenwerking te onderscheiden, zoals een eenmalig samenwerkingsverband, de federatieve context met arbeidsverdeling en een overkoepelende besluitvormingsstructuur en een unitaire context met een gecentraliseerde besluitvorming en arbeidsverdeling in de vorm van een bestuurlijke fusie (Lammers et al, 2000). Eenmaal in gang gezette samenwerking leidt veelal een zelfversterkend proces, waarvan fusies en bestuurlijke schaalvergroting het gevolg zijn, zo blijkt uit onderzoek naar fusies in de geestelijke gezondheidszorg (Meijs, 1989). Aan het begin vindt informele coördinatie plaats door personen binnen een klein netwerk van betrekkelijk gelijksoortige organisaties. In de daarop volgende fase ontstaat informele coördinatie door bestuurders die regelmatig bij elkaar komen. In de derde fase probeert dit informele netwerk van bestuurders de eigen organisaties te mobiliseren ten behoeve van bepaalde gemeenschappelijke doelstellingen. In de laatste fase gaan de organisaties over tot bestuurlijke fusie.

In de jaren zeventig van de twintigste eeuw start organisatiesociologisch denken en onderzoek, dat zich concentreert op populaties van organisaties naar analogie van de ecologie in de biologie (Lammers et al., 2000). Door ‘natuurlijke selectie’ leggen minder

levensvatbare organisaties het af tegen fitte organisaties, die zich kunnen aanpassen aan de omgeving (Hannah en Freeman, 1977).

Zowel interne als externe factoren zorgen dat organisaties niet snel ingrijpend van karakter en sector of markt veranderen. *"Failing churches do not become retail stores; nor do firms transform themselves into churches."* (Hannah en Freeman, 1977: 955). Investerings in bijvoorbeeld fabrieken, kantoorruimte en materiaal en personeel zijn niet zomaar 'verplaatsbaar'. Er is beperkt zicht van eindverantwoordelijken op de organisatie en onderdelen. Het aanpassingsvermogen wordt beperkt door bureaupolitiek: machtsstrijd, verzet en vasthouden aan geschiedenis en identiteit binnen de eigen organisatie. Wettelijke en fiscale regels beperken de mogelijkheden van markt te veranderen, inclusief politieke druk op bedrijven en organisaties. De eindverantwoordelijken weten niet welke mogelijkheden er zijn. Er is onzekerheid over extern draagvlak voor verandering en onzekerheid over het gedrag van andere organisaties.

Net als binnen de dierenwereld zal de 'survival of the fittest' leiden tot 'natuurlijk evenwicht' tussen kleine, middelgrote en grote organisaties in een populatie (Hannah en Freeman, 1977). De komst van grotere organisaties – bijvoorbeeld door fusie – leidt tot een bedreiging van middelgrote organisaties, maar is geen bedreiging voor relatief kleine organisaties. Inmenging vanuit de landelijke overheid is ongewenst, zo stelt de theorie (Hannah en Freeman, 1977). Reddingsoperaties door de overheid van grote bedrijven zijn strijdig met natuurlijke selectie en zorgen ervoor, dat niet-fitte en zieke, organisaties te lang blijven voortbestaan. Het overheidsbeleid kan verder onbedoeld een negatief effect hebben op de overlevingskansen van kleine organisaties. Generieke overheidsmaatregelen, zoals wet- en regelgeving of de bekostiging, zullen verschillend uitpakken voor kleine, middelgrote en grote organisaties. Kleinere organisaties zullen meer moeite hebben hiermee om te gaan: *"Consider the impact of licensing laws, minimum wage, health, and safety legislation, affirmative action, and other regulations on organizational action. When such regulations are applied to the full range of organizations in broad areas of activity they undoubtedly alter the size distributions of organizations. Most often they select out the smallest organizations"* (Hannah en Freeman, 1977: 946).

DiMaggio en Powell (1983) benadrukken echter dat nieuw opgerichte organisaties in non-profitsectoren als het onderwijs moeite hebben te overleven. Organisaties die gepercipieerd worden als groot en succesvol worden nagebootst. *"Organizations tend to model themselves after similar organizations in their field that they perceive to be more legitimate or successful"* (DiMaggio en Powell, 1983: 151). Er ontstaat homogeniteit, ofwel 'isomorfie', door imitatie van elkaars gedrag. Organisaties zullen zich gaan gedragen als organisaties die zij als succesvol percipiëren. En naarmate er in een sector minder zichtbare alternatieve organisatievormen zijn, zal er nog meer homogeniteit ontstaan.

Daarbij wijzen zij ook op de belangrijke rol van de overheid en van wetenschappers, het onderwijs en experts. *"Bureaucratization and other forms of homogenization emerge, we argue, out of the structuration of organizational fields. This process, in turn, is effected largely by the state and the professions, which have become the great rationalizers of the*

second half of the twentieth century” (DiMaggio en Powell, 1983: 147). De landelijke overheid heeft daarbij de neiging om generieke maatregelen te nemen, die weinig ruimte laten voor maatwerk en diversiteit en schaalvergroting en fusies afdwingt. Daarnaast is er sprake van ‘*normatief isomorfisme*’ door ‘professionalisering’ en de ‘productie van producenten’. De ‘managers’ van organisaties worden geschoold en krijgen ideeën aangereikt vanuit (universitaire) opleidingscentra en de diverse wetenschappen, zoals de economie, de sociologie en de bestuurskunde, of vanuit adviesbureaus en organisatieadviseurs. Als daarin de gedachte domineert dat schaalvergroting en fusies bijdragen aan overleven, dan wordt die norm overgedragen.

Bij de menselijke maat van een organisatie gaat het om overzichtelijkheid, erkenning, zeggenschap en eigen verantwoordelijkheid en ontbreken van bovenmatige dwang en bureaucratie (Verheijen, 2010). De leden van organisaties kunnen zich liefst met hun werk identificeren en daar geborgenheid en vervulling vinden. Individuen in een organisatie hebben de neiging zich te verzetten tegen ontmenselijking en willen zich niet beperken tot voorgeschreven rollen en taken (Selznick, 1957).

In veel grotere organisaties wordt gezocht naar een optimale verhouding tussen beheersing vanuit centrale eenheden en autonomie en zelfstandigheid van lokale en afzonderlijke eenheden (Burger, 1992). Enerzijds kan een te grote onafhankelijkheid als negatief worden gezien: het ‘conglomeraat’ wordt dan onbestuurbaar. Anderzijds kan een grote onafhankelijkheid juist als positief worden gezien: het biedt ruimte voor behoud van eigen identiteit van organisatiedelen en pluriformiteit.

Uit sociaalpsychologisch onderzoek naar de identificatie van medewerkers van fuserende politie-organisatiedelen en fuserende universiteitsfaculteiten blijkt, dat organisaties bestaan uit lagen en delen waarmee medewerkers zich op verschillende manieren identificeren (Bartels, 2008). Grote organisaties zijn in stabiele toestand een ‘melting pot’ van verschillende organisatie-identiteiten met daarmee het risico op ‘wij’ versus ‘zij’-situaties binnen één organisatie. Na fusie neemt het risico toe dat medewerkers zich blijven identificeren met de oudere organisatie, zodat het risico op ‘wij’ versus ‘zij’-situaties binnen de eigen organisatie toeneemt.

Bij grote organisaties wordt soms geprobeerd verantwoordelijkheid ‘laag in de organisatie’ te leggen: er wordt ‘klein binnen groot’ georganiseerd (Buitendam en Van Hoof, 1983). Bezien vanuit de centrale eenheden gaat het om ‘decentralisatie’ en gezien vanuit de basis gaat het om ‘autonomisering’ (Burger, 1992). Veranderingsprojecten dragen namen als ‘afdelingsbudgettering’, ‘of resultaatverantwoordelijke eenheden’.¹⁸

¹⁸ Na enquêtes bij tachtig organisaties, diepte-interviews bij dertig organisaties en casestudies bij twee organisaties concludeert de onderzoeker dat decentralisatie vooral met de mond beleden wordt. Er is een kloof tussen het verbale niveau en de feitelijke verandering. *“Decentralisatie en/of autonomisering berusten dan vaker op retoriek dan op realiteit”*. (Burger, 1992: 136).

In Nederland worden begin jaren tachtig de Bedrijfssociologische Studiedagen gewijd aan schaal, wat leidt tot een publicatie met als titel *“Organiseren op schaal. Verkenningen tussen klein en groot”* (Buitendam en Van Hoof, 1983). De centrale vraag voor het congres is: *“onder welke condities dient op basis van criteria van technisch-economische en sociale doeltreffendheid de voorkeur gegeven te worden aan welke schaalvarianten van organisatie?”*. Daarbij wordt erop gewezen, dat de organisatiwetenschappen zich traditioneel en stilzwijgend tot dan vooral hebben gericht op grote organisaties. *“Middelgrote en kleine organisaties zijn ontegenzeggelijk verwaarloosd, wellicht als gevolg van een gangbare opinie waarin groei gezien werd als doelstelling en bewijs van vitaliteit van organisaties”* (Buitendam en Van Hoof, 1983: v). De auteurs wijzen erop dat er aan het begin van de jaren tachtig van de twintigste eeuw vragen zijn ten aanzien grote, bureaucratisch rationele organisaties, de zeggenschap binnen deze organisaties en de afstand tussen bestuur en bestuurden, tussen cliënt en hulpverlener en tussen beslissers en uitvoerders. *“Onvoorziene gevolgen worden merkbaar, soms zichtbaar, niet steeds meetbaar, maar wel vaak ‘voelbaar’.*” (Buitendam, 1983: 6). Er wordt gewezen op het belang van een kleinschaligheidsparadigma dat zich richt op het tegengaan van de verschijnselen van grootschaligheid. Klein is lang niet altijd fijn, maar onder bepaalde omstandigheden best een fijn middel tegen de voortwoekerende grootschaligheid die zich als een perpetuum mobile lijkt door te zetten (Lammers, 1983).

2.2.4 Bestuurskundig perspectief: schaalbeleid van overheden

Het overheidsbeleid rondom schaal is in de bestuurskunde een klassiek vraagstuk. Drie invalshoeken vanuit de bestuurskunde op schaal worden in deze paragraaf benadrukt:

- a. Pogingen de optimale schaal van publieke voorzieningen langs econometrische inzichten vast te stellen;
- b. De consequenties van een bredere ontwikkeling naar decentralisatie en meer marktwerking als beleidsinstrument op de rol van grote instellingen;
- c. De gedachte dat het bij de goede schaal gaat om een botsing tussen publieke waarden, die maakt dat het democratisch proces en de dialoog van grote waarde zijn.

Ten eerste wordt via een econometrische benadering geprobeerd de ‘goede schaal’ van voorzieningen te bepalen. In de ‘public choice’-benadering hangen schaalkeuzes samen met de aard van diensten of goederen (De Vries, 2001). De ‘economie van de schaal’ krijgt een cruciale rol bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Voor bepaald beleid zijn bijvoorbeeld hoogwaardige technologische oplossingen nodig, die alleen te ontwikkelen en betalen zijn door de landelijke overheid of landelijke organisaties. De optimale schaal van voorzieningen hangt samen met de mate van herhaling (massaproductie, eenvoudige taken) en de kennisintensiviteit. Er zijn diverse pogingen gedaan de ‘optimale schaal’ van deze publieke voorzieningen vast te stellen voor een groot aantal taken: van publieke zwembaden en gerechtshoven tot en met dijkgraven (Van der Steen et al., 2014).

Op het bestuurskundecongres uit 1987 met als thema “Big is beautiful” wordt onder meer ingegaan op het beleid ten aanzien van de schaal van onderwijsinstellingen, de bejaardenzorg, bedrijven in de energiesector en gemeenten. *“Op tal van terreinen wordt bewust gestreefd naar vergroting van de organisatie-eenheden in het openbaar bestuur”* (Boorsma, 1987: 14). Dit beleid heeft gevolgen gehad. Er is sprake van schaalvergroting van de publieke voorzieningen (Blank, 2015). Basisscholen zijn in 2012 gemiddeld tweemaal zo groot als in 1985. Verzorgingshuizen, ziekenhuizen, scholen voor voortgezet onderwijs, rechtbanken en drinkwaterbedrijven worden in dezelfde periode vier tot acht keer zo groot. Instellingen in het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs zijn in dezelfde periode gemiddeld meer dan twaalf keer zo groot geworden. Politiekorpsen zijn tweeëntwintig keer zo groot als in 1985. Er zijn indicaties dat in diverse sectoren de schaal voorbij het punt is gegaan, waarop economisch gezien sprake is van voordelen (Blank, 2015). Kwantitatieve normen zijn gedestilleerd na analyse van empirische studies en afgezet tegen de feitelijke schaal van voorzieningen in Nederland. *“Met alle mitsen en maren die verbonden zijn aan dit soort vergelijkingen (institutioneel, cultureel) doemt er toch een beeld op van een land dat met zijn schaalvergroting in de afgelopen jaren in veel publieke sectoren te ver doorgeschoten is en waarschijnlijk aan productiviteit heeft ingeboet”* (Blank et al. 2013: 5). Het gaat om de rechterlijke macht, drinkwatervoorziening, verpleging en verzorging, politie, ziekenhuissector en het hoger beroepsonderwijs. Bij deze sectoren kan worden overwogen om fusieverboden in te stellen of maatregelen te nemen ter stimulering van splitsingen van bestaande instellingen of toetredingen van nieuwe aanbieders (Blank, 2015).

Ten tweede wordt door velen opgemerkt, dat veel Westerse samenlevingen zich ontwikkelen van een nachtwakerstaat, via een verzorgingsstaat, naar een marktstaat (Van Gunsteren, 2013). Bij de verzorgingsstaat passen verstatelijking en schaalvergroting (Tromp, 1995). De schaalvergroting van de overheid, die daarmee een steeds groter deel van de samenleving inneemt, komt tot uitdrukking in een sterk toegenomen omvang, intensiteit, verscheidenheid en gecompliceerdheid van overheidstaken, regelgeving, financiën, informatiestromen en omvang van de rijksoverheid (Braam, 1986). Het terugtreden van de overheid leidt tot beleid gericht op marktwerking (Hoogerwerf en Herweijer). Horizontale beleidsnetwerken verhouden zich moeizaam tot het politieke bestuur georganiseerd langs verticale lijnen (Raad voor het openbaar bestuur, 2010). Er is sprake van ‘functionele decentralisatie’ (Raymakers, 2013). Daar waar de overheid in omvang wil krimpen, past een ‘geresponsabiliseerde’ samenleving (Elchardus, 2002). Er is een grotere verantwoordelijkheid komen te liggen bij een waaier van semipublieke instellingen, zoals universiteiten, scholen, ziekenhuizen en maatschappelijke organisaties. Dit kan de situatie van mensen die daar leiding gegeven en verantwoordelijke posities bekleden, overigens minder comfortabel maken (Elchardus, 2002). De overheid is daarbij op nieuwe problemen gestuit waarbij schaal één van de hoofdproblemen is (WRR, 2012). De nieuwe ruimte is gevuld door bestuurlijke satellieten met onduidelijke legitimiteit en monopolies, die onvoldoende worden gecorrigeerd vanuit de vraagkant. Het Centraal Planbureau (2013)

wijst op motieven van bestuurders van semipublieke instellingen, zoals onderwijsinstellingen, woningcorporaties en zorginstellingen, die bij fusies op de achtergrond mee kunnen spelen. Het is raadzaam te voorkomen dat instellingen ‘too big to fail’ worden. Vanwege de publieke bekostiging komt de rekening bij de maatschappij terecht. Het CPB stelt voor het begrip ‘optimale schaalgrootte’ los te laten en na te denken over ‘prudente schaalgrootte’. Zijn toezichthouders in semipublieke sectoren voldoende toegerust om ‘maatschappelijk ongewenste schaalgroottes’ te voorkomen?

Ten derde pleiten bestuurskundigen voor een meer schaalsensitief beleid van de rijksoverheid (Van Lieshout, 2014; Putters en Postma, 2015). Sommigen vinden dat de rijksoverheid niet moet streven naar een optimale schaal, gelet op onderling strijdige publieke waarden. De overheid zou niet moeten streven naar deze fantasie (De Vries 2001; Van der Steen et al 2014). Het tijdschrift Bestuurskunde heeft er in de afgelopen twintig jaar twee themanummers aan gewijd met als titels *“De fantasie van de beste schaal”* (1998) en *“Schaalsensitief bestuur”* (2011). Er wordt gesteld dat er geen relatie is tussen schaalgrootte, de kwaliteit van het overheidsbestuur en de democratische legitimiteit (Schaap, 2011). Vanuit deze benadering wordt gepleit voor sensitiviteit voor de verschillende logica’s van schaal (Steen en Termeer, 2011). Een legitieme schaalgrootte is de uitkomst van een onderdeel van een maatschappelijk samenspel van actoren en waarden (Postma et al., 2012). Ten aanzien van schaalgrootte in de zorg zullen beleidsmakers en zorgbestuurders op een goede manier moeten omgaan met deze waarden. Het goede gesprek kan kansen bieden. De uitdaging is om in dialoog te reflecteren op elkaars perceptie van schaal en verschillende perspectieven te waarderen. Het publieke debat laat zien dat verschillende waarden van belang zijn voor een legitieme schaalgrootte. De manier waarop schaal wordt georganiseerd geeft daarbij tegelijk bepaalde publieke, semipublieke en private organisaties macht ten koste van anderen (Van der Steen et al., 2014). De wijze waarop de overheid schalen ‘framed’ leidt tot het insluiten of buiten sluiten van onderwerpen en actoren (Van Lieshout, 2014).¹⁹ Een gespreksfacilitator kan nodig zijn, die verschillende ‘frames’ expliciet maakt en de samenhangende belangen en assumpties bespreekbaar maakt in een constructieve dialoog. Van belang is dat alle belanghebbenden en partijen een gelijke rol kunnen spelen. De genoemde benaderingen van schaal binnen de bestuurskunde verschillen aanzienlijk. In de ene benadering wordt immers op ‘objectieve wijze’ vastgesteld dat er sprake is van een

¹⁹ In promotieonderzoek naar schaalbeleid ten aanzien van de intensieve veeteelt in de periode 1950 tot en met 2012 is onderzoek gedaan naar de ‘framing’ van schaal door de landelijke overheid (Van Lieshout, 2014). Het ‘frame’ door het ministerie van landbouw is vanaf 1950 tot en met 1980 gebaseerd op schaalvergroting als oplossing voor verschillende problemen. Tussen 1985 en 1995 wordt het begrip ‘schaal’ niet expliciet genoemd. In 2000 en 2005 wordt voor het eerst gesproken over het afremmen van de groeiende schaal. Vanaf 2010 staat het thema van ‘megastallen’ op de agenda. De protesten en discussie hebben geleid tot een georganiseerde maatschappelijke dialoog.

optimale schaal die berekend kan worden aan de hand van (economische) indicatoren. De kwaliteit van het overheidsbeleid wordt beoordeeld naar de mate waarin het beleid erin slaagt de objectieve criteria en optimale situatie te realiseren. In de andere is de optimale schaal per definitie te complex en politiek gevoelig om centraal vast te stellen. Het beleid van de overheid wordt beoordeeld aan de hand van democratische proceskenmerken, zoals het faciliteren van een goed gesprek en de mate waarin actoren aan bod komen bij de besluitvorming over schaal. Een variant die daarbij past is om niet te streven naar de optimale schaal, maar een 'prudente', maatschappelijk gewenste schaal. Daarbij kan de toetsing worden overgelaten aan onafhankelijke toezichthouders, zoals een marktmeester.

2.3 Samenvattend: schaal als complex begrip

In de politicologie, economie, organisatiesociologie en bestuurskunde spelen schaalvraagstukken een rol. Het vormt in elke discipline een klassiek vraagstuk. In een politicologisch perspectief staan verschillende politieke systemen centraal en de verdeling van macht, bijvoorbeeld in democratie bij de relatie tussen kiezers en gekozenen, en ligt het accent ligt op politieke eenheden, vooral natiestaten en het lokaal bestuur. Een economisch perspectief kijkt op microniveau naar de kosteneffectiviteit van organisaties en op macroniveau naar het functioneren van markten en de verdeling van economische macht. In een organisatiesociologisch perspectief draait het om organisaties als een groep mensen die samen doelen willen bereiken, waarbij de 'identiteit' van organisaties belangrijk is, evenals de beleving van schaal in termen van de interne afstand tot bestuur en werknemers. In een bestuurskundig perspectief, waarbij inzichten worden geïntegreerd en het accent wordt gelegd op hoe overheidsbeleid rond schaal tot stand komt en verandert. Uit de literatuur blijkt, dat er enerzijds zorgen zijn over een te kleine schaal en anderzijds zorgen over de nadelen van te ver doorgeslagen schaalvergroting. In dat licht wordt er vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines gezocht naar een optimum en wordt vaak geconstateerd dat het vooralsnog onmogelijk is deze optimale schaal te bepalen.

Schaal blijkt een theoretisch complex begrip. Er is sprake van een combinatie van verticale schaalniveaus (top/bodem) en horizontale schaalgrootte (klein/groot). Daarbij is van belang, dat sommigen schaal benaderen vanuit meetbare indicatoren – bijvoorbeeld econometristen - en anderen wijzen op het belang van perceptie en taalgebruik – vanuit de benadering van sociale constructie.

Schaal is in termen van objectieve meetbaarheid complex. In de verticale dimensie van het schaalniveau spelen minder gemakkelijk meetbare zaken, die raken aan de afbakening van de populatie van 'anderen' waarmee vergeleken wordt. Het is niet voor niets dat econometristen die zich bezig houden met het bepalen van de marktmacht van organisaties aanzienlijke discussies voeren over de vraag hoe een markt afgebakend moet worden, zowel in termen van geografische omvang als in termen van het vergelijkbare productaanbod (Baarsma en Theeuwes., 2002). Daarbij komt dat de theoretische redenen

om dit soort aantallen te willen meten, te maken hebben met een veronderstelde 'macht', bijvoorbeeld economische en bestuurlijke macht.

Schaal is ook in termen van sociale constructie complex, omdat het bij het maken van onderscheid tussen 'hoog' en 'laag' of 'groot' en 'klein' gaat om begrippen, die een sterke normatieve en emotionele lading met zich mee brengen. In de verticale dimensie van schaal, de piramide, raakt de sociale constructie van schaal via taal aan ideologische opvattingen over de relatie tussen de kiezers en de gekozenen, de elite en het volk, de werkgevers en de werknemers, of de hogere klasse en de arbeidersklassen. En ook bij de horizontale dimensie van schaal, het verschil tussen 'klein' en 'groot', gaat het om begrippen, die veel emotie en connotaties oproepen. Grote organisaties worden al snel gezien als krachtiger en machtiger dan kleine organisaties, die al snel worden gezien als kwetsbaar. Vanuit dit paradigma wordt schaalvergroting gelijk gesteld aan modernisering, groei en vooruitgang. Tegelijk is er een ander perspectief: een kleinschaligheidsparadigma. Dit perspectief hecht aan directe democratie, zoals in de Griekse stadsstaat, inspraak van onderop, 'grassroots'-politics en ziet kleine organisaties als bron van innovatie, waarbij kleine organisaties ruimte bieden voor het behoud van identiteiten en heterogeniteit.

Bovendien is er veel debat over processen van *schaalverandering*, vooral schaalvergroting, zoals die zich over een kortere en langere periode voltrekken. Dit proces van schaalvergroting lijkt onlosmakelijk verbonden met het proces van modernisering. Deze trend van modernisering heeft positieve kanten, maar ten aanzien van het proces van schaalvergroting zijn er tevens zorgen om effecten op macro-, meso- en microniveau.

Bij de groeiende schaal van natiestaten en globalisering ontstaan vanuit de politicologie vraagtekens rond hun vermogen om democratisch te blijven (Dahl en Tufte, 1973). Bij de groeiende schaal van enkele (grote) bedrijven ontstaan op macroniveau zorgen over het functioneren van een markt en het in toenemende mate behalen van economische schaalnadelen en missen van schaalvoordelen met belastinggeld (Schenk, 2002; Blank, 2015). En bij de toenemende schaalvergroting ontstaan vanuit de sociologie zorgen over de 'ijzeren kooi' waarin mensen moeten leven en de 'kolonisering van de leefwereld' (Weber, 1952; Habermas, 1982). Er zijn zorgen over pluriformiteit en homogenisering (DiMaggio en Powell, 1983). Op mesoniveau zijn er zorgen over de schaal van organisaties en de gevolgen van krimp en groei voor de levensvatbaarheid en de productiviteit, of de gevolgen van een fusie voor de aandeelhouders (Schenk, 2002). Op microniveau zijn er zorgen over de ruimte voor medewerkers en burgers, patiënten, cliënten en leerlingen en de menselijke maat (Hannah en Freeman, 1977; Buitendam en Van Hoof, 1983).

3 **Schaalvergroting en schaalbeleid in Nederland**

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op het theoretisch kader voor schaal. In dit hoofdstuk ligt het accent op onderzoek naar schaalbeleid in Nederland.²⁰ Er wordt een beeld geschetst van bestuurlijke schaalvergroting in publieke en semipublieke sectoren.

3.1 Schaal van provincies, gemeenten en waterschappen

Er is vanuit politicologisch perspectief sprake van ‘politieke systemen’ indien er rechtstreekse verkiezingen worden gehouden om het bestuur samen te stellen (Dahl en Tufte, 1973). In Nederland gaat het om provincies, gemeenten en waterschappen.

Het aantal provincies is de afgelopen decennia gegroeid met één via de komst van de provincie Flevoland. Desondanks wordt er al lange tijd over de schaal van provincies gedebatteerd (Rob, 2010). Recente voornemens van de regering om tot fusie van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland over te gaan, zijn mislukt.²¹

Het aantal gemeenten is tussen 1950 en 2016 gedaald van circa duizend naar 388, ofwel een daling met 62% (CBS Statline).

De waterschappen zijn de eerste democratische organisaties in Nederland. Hun geschiedenis gaat terug tot de twaalfde eeuw (Andeweg en Irwin, 1993). Het aantal waterschappen is gedaald van circa 2.500 na de Tweede Wereldoorlog naar tweeëntwintig in 2016. *“Waterschappen en hoogheemraadschappen weten niet beter of fuseren is hun lot. Vormde Nederland een halve eeuw geleden nog een lappendeken van ruwweg 2.500 ‘boerenrepubliekjes’, omstreeks 1980 was hun aantal al geslonken tot 250 en bij de overgang naar deze eeuw waren er nog maar een stuk of 50 over”* (BMC, 2010). Volgens de

²⁰ Onder meer naar fusies in de jaren tachtig en negentig van ziekenhuizen (Können, 1984; Van der Lee, 2000; Putters, 2001; Boogetoft en Mikkers, 2008; Varkevisser, 2009). Er is onderzoek gedaan naar fusies in het bedrijfsleven (Verweel en Kenneth, 1995; Boot et al., 2002; Schenk, 2007). En fusies in diverse semipublieke en publieke sectoren (Burger, 1992; Sap et al., 1997; Bultsma, 2004; Bartels, 2006; Blank et al., 2013; Blank, 2015), waaronder woningcorporaties (Van den Berge et al., 2013; Coenen, 2014), waterschappen (BMC, 2010), drinkwaterbedrijven (De Witte en Dijkgraaf, 2010) en politieke partijen (Voerman, 1992). Er is ook het nodige onderzoek gedaan naar fusies in het onderwijs (SCP, 1995; Onderwijsraad, 2004; SEOR, 2010), onder meer schoolbesturen in het basisonderwijs (Kooistra et al., 1985; De Both, 1994; Hofman, 1994) en hoger onderwijs in verschillende landen, waaronder Nederland (Skodvin, 1999; Kyvik, 2002; Vrijlandt, 2010; Goedegebuure, 2012). Fusies tussen gemeenten en het overheidsbeleid daarop vormen ook een dankbaar onderwerp voor onderzoekers (Van der Top, 1960; Ruiter en Thomassen, 1981; Derksen, 1987; Beekink en Kamper, 1999; Berghuis et al., 1995; Boogers et al., 2010; Allers, 2013).

²¹ *“Rutte betreurt mislukken superprovincie, zo kopt het NRC van 20 juni 2014. “Premier Mark Rutte (VVD) betreurt het dat de fusie van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland van de baan is. De vorming van een superprovincie is namelijk nog steeds een goed idee.*

Unie van Waterschappen resteren er in 2017 nog 22 waterschappen. Diverse politieke partijen pleiten ervoor waterschappen onder te brengen bij provincies. De voorzitter van de Unie van Waterschappen verzet zich met de uitspraak: *“Door bestuurlijke opschaling zal het fijnmazige waternetwerk minder goed beheerd worden. Naar boven is niet de natuurlijke stroom van het water”* (De Volkskrant, 17 maart 2015).

Terwijl het aantal gemeenten en waterschappen sterk is afgenomen, is de bevolking met meer dan zeven miljoen gegroeid naar zeventien miljoen inwoners. Het inwonertal van provincies is vooral op natuurlijke wijze gegroeid.

Tabel 3.1. Bestuurlijke schaalvergroting bij verkozen publieke besturen		
	1950	2016
Provincies	11	12
Gemeenten	1.015	388
Waterschappen	circa 2.500	22
Totale bevolking	10.000.000	17.000.000
Bronnen: waterschappen (BMC, 2010), provincies, gemeenten (CBS)		

In 1960 promoveert de bestuurskundige Van der Top op onderzoek naar *“het vraagstuk van de gemeentelijke begrenzingen in Nederland”*. Na een analyse van de behandeling van voorstellen voor herindeling, stelt hij: *“De regering dient te zeilen tussen Scylla en Charybis, enerzijds de behoudzucht van het historisch geworden en anderzijds de dynamische ontwikkeling van staat en maatschappij”* (Van der Top, 1960: 174). Een viertal verschijnselen legt steeds meer druk op gemeenten: (a) de sterke groei van de stedelijke gemeenten, (b) het proces van industrialisatie, (c) de toenemende behoefte tot het oplossen van sociale vraagstukken en (d) toenemende mobiliteit en de afnemende sociale betekenis van gemeenten doordat burgers zich niet houden aan traditionele groepsverbanden en territoriale grenzen. Waar de gemeente geworden is tot administratief district, schept samenvoeging met anderen geen problemen meer. Geregeld keert de wens terug tot een forse schaalvergroting. Medio negentiende eeuw, rond de totstandkoming van het Huis van Thorbecke, zijn de kleine gemeenten een politieke kwestie. In het politieke debat wordt gesproken over een minimum van duizend inwoners, dat voor sommigen duidelijk te laag ligt en voor anderen te hoog. In de decennia nemen bij de behandeling van fusievoorstellen in het parlement de vier ‘verzuilde’ politieke hoofdstromingen andere standpunten in. De katholieke en protestants-christelijke voorlopers van het CDA willen onder aanvoering van Schaepman en Kuiper eind negentiende eeuw de centralisatietendens tegengaan vanwege zelfstandigheid in eigen kring. Zij verdedigen het zelfstandig bestaansrecht van gemeenten. De liberale partijen vinden doelmatigheid belangrijker en bepleiten herindeling veelvuldig. Ook de socialistische partijen achten de samenvoeging van kleine gemeenten over het algemeen wenselijk (Van der Top, 1960).

Het doel van de overheid wordt vanaf de jaren zestig om kleinere gemeenten te doen opgaan in grotere eenheden. Dit beleid is intensief bestudeerd (o.a. Ruiter en Thomassen, 1982; Derksen, 1987; Willemse, 2001; Boogers et al., 2010), ook in het buitenland waar vergelijkbare schaalvergrotingsbeleid wordt gevoerd.²² Hoogleraren van het Instituut Contact Randgemeenten maken zich boos over het regeringsbeleid om kleinere gemeenten te doen opgaan in grotere. *“De minimum-omvang waarvan slechts bij uitzondering mag worden afgeweken, wordt door de diverse regeringen bepaald op 10.000 inwoners”* (Ruiter en Thomassen, 1980). Zij verwijten de regeringen dat zij *“op grond van een aanvechtbare redeneerwijze”* de gemeenten niet langer zien als de bestuurlijke vormgeving van de lokale gemeenschap, maar als *“een ambtelijk apparaat”* (Ruiter en Thomassen, 1982: II). De hoogleraren pleiten voor meer ‘evidencebased beleid’ naar de gevolgen van fusies.

De bestuurskracht van gemeenten blijkt dan echter moeilijk te relateren aan het inwonertal (Derksen et al., 1987). Er zijn zelfs aanwijzingen dat kleinere gemeenten meer initiatief vertonen dan grotere (Willemse, 2001). Onderzoek naar de effecten van herindeling is weinig bemoedigend (Berghuis et al., 1995). Per saldo zijn meer negatieve effecten geconstateerd dan verwacht, zoals ‘potverteren’, beleidsachterstanden en veranderingskosten, minder gunstige participatie van burgers en tegenvallende beleidsprestaties. Kosten in fusiegemeenten zijn sterker gestegen dan in niet-fuserende gemeenten (Allers, 2013).

In 2010 publiceert de bestuurskundige Boogers een terugblik op het beleid tussen circa 1986 en 2009. Waar het derde kabinet Lubbers nog een voorzichtige koers heeft van ‘verandering van onderop’ dat zich richtte op een beperkt aantal stedelijke regio’s, laten de plannen van het Paarse kabinet Kok een terugkeer zien naar een herinrichting van het hele huis van Thorbecke via herverdeling van regiotaken en grootschalige herindeling (Boogers et al., 2010). Het herindelingsbeleid krijgt een impuls als de VINEX-woningbouw-opgaven een sterkere vervlechting tot gevolg hadden Grote steden mochten uitbreiden door de annexatie van randgemeenten. Sinds het aantreden van het eerste kabinet-Balkenende in 2002 worden er geen herindelingen meer afgedrongen, maar dit heeft nauwelijks tot een daling van het aantal fusies geleid. Gemeenten kiezen hiervoor ter versterking van de bestuurskracht. Het belang van dit motief is terug te voeren op de tweede trend in de interbestuurlijke verhoudingen: decentralisatie. Grote decentralisaties, vooral op het

²² Als het gaat om schaalvergroting van gemeenten door fusie hebben België en Denemarken een ‘big bang’-benadering toegepast. Zo is in Denemarken na de millenniumwisseling het aantal gemeenten in één klap verkleind van circa 270 naar iets minder dan honderd (Allers, 2013). Ook in Japan is dergelijk schaalvergrotingsbeleid gevoerd. Over de effecten van schaalvergroting van gemeenten in Japan bestaan tegengestelde verhalen. In één analyse heeft de Japanse overheid fusies van gemeenten met financiële prikkels succesvol gestimuleerd, zodat een fusiegolf is ontstaan tussen 2000 en 2010 (Yamada, 2016). In een andere analyse zijn de beleidsdoelen van deze opschaling, zoals doelmatigheid en betere dienstverlening gehaald, maar zijn er ook nadelen zoals ontevreden inwoners die een verlies van identiteit ervaren, in het bijzonder in plattelandsgebieden (Rausch, 2014).

gebied van zorg, welzijn, onderwijs en arbeidsvoorziening, stellen hogere eisen aan de bestuurskracht.

Recent is gekeken naar het decentralisatiebeleid in Nederland tussen 1850 en heden (Raijmakers, 2014). Het 'Huis van Thorbecke' als hoofdstructuur is vanaf de Tweede Wereldoorlog onderwerp van aanhoudend politiek debat geworden, waarover geen besluit lijkt te worden genomen. Het debat over de schaalgrootte speelt daarin een belangrijke rol. De vraag dringt zich daarom op waarom aan dit debat geen einde lijkt te komen? De belangrijkste verklaring is dat het gaat om een normatief en politiek vraagstuk en dat het bij een reorganisatie van de verhoudingen ook gaat om herverdeling van macht. Een andere conclusie is dat in het politieke debat het motief van 'doelmatigheid' steeds sterker op de voorgrond is komen te staan (Raijmakers, 2014). Het beeld dat bij decentralisatie en centralisatie altijd sprake is van een golfbeweging, wordt overigens genuanceerd, door te kijken naar de historische veranderingen in organieke wetgeving op de terreinen van het onderwijs (planning van voorzieningen), de ruimtelijke ordening, de zorg (psychiatrische verpleegplaatsen). Binnen sectoren vinden inderdaad golfbewegingen plaats van centralisatie en decentralisatie, maar deze vinden niet gelijktijdig plaats.

3.2 Schaal van politie, brandweer, rechtspraak en drinkwater

Het aantal indirect gekozen publieke besturen is vanaf de Tweede Wereldoorlog enorm gedaald (zie tabel 3.2). Veel minder besturen bedienen veel meer burgers.

De politieorganisatie kennen na de Tweede Wereldoorlog een sterk gemeentelijke ophanging. Vóór 1994 waren er 148 gemeentelijke politiekorpsen en 17 districten van de rijkspolitie (Sluis en Cachet, 2013). Per 1994 zijn de gemeentelijke politiekorpsen gefuseerd tot 25 regionale korpsen en is het Korps Landelijke Politiediensten opgericht. Vanaf 2012 zijn de regionale korpsen en de KLPD omgebouwd tot een nationale politie met tien eenheden, die samenvallen met de gerechtelijke arrondissementen (Sluis en Cachet, 2013). Over deze reorganisatie zijn niet alle betrokkenen even positief als de minister (SCP, 2012).²³ Voorjaar 2016 meldt de nieuwe korpschef in een interview dat hij regionale eenheden weer meer ruimte gaat geven om zaken zelf te regelen. Hij vindt de nieuwe gecentraliseerde structuur op sommige vlakken te rigide. *"Hetzelfde geldt voor de inzet van wijkagenten, of andere accenten die in het politiewerk worden gelegd. Laat de regionale eenheden dat zelf regelen"* (Trouw, 25 februari 2016). De korpschef zegt tegelijk de centralisering, die onder leiding van zijn voorganger is ingevoerd, niet te willen terugdraaien omdat door de centralisatie efficiëntie-voordelen zijn behaald.

²³ De Volkskrant kopt op 5 december 2014: *"De vorming van de Nationale Politie dreigt spaak te lopen"*. Oktober 2015 stapt de korpschef op. Op 23 november 2015 zegt de oud-voorman van het openbaar ministerie dat de oprichting van de Nationale Politie is mislukt en moet worden stopgezet.

In een bestuurskundige analyse is gekeken naar veranderingen van het politiebestedel in Nederland en vier buurlanden: België, Denemarken, Duitsland en Engeland en Wales (Van Sluis en Cachet, 2013). Er zijn krachten die divergentie in de hand werken, maar er zijn ook convergerende tendensen. Er lijkt geen 'perfect fit' gevonden te kunnen worden.

De Belgische politie is in 2001 geïntegreerd tot één politie met 196 politiezones op lokaal niveau. Het Deense politiebestedel onderging een drastische verandering in 2007, als deel van een bredere reorganisatie binnen de overheid gericht op schaalvergroting. Het aantal gemeenten daalde van 271 tot 98 en het aantal politieregio's van 54 naar 12, na een afname en schaalvergroting sinds 1973. In Noordwest Falm is vanaf 1997 'New Public Management' ingevoerd gericht op schaalvergroting en stroomlijning van de organisatie. De sturing van het ministerie werd meer op afstand gezet, het bestuurlijke middenniveau opgeheven en meer verantwoordelijkheden gedelegeerd aan lokale korpsen. In Engeland en Wales is al tientallen jaren een trend gaande naar minder en grotere korpsen. In 2006 heeft de centrale overheid geprobeerd de 43 politiekorpsen terug te brengen, maar deze poging mislukte en zorgde voor veel controverse.

In de analyse van Van Sluis en Cachet zijn er kortom verschillende tempo van verandering: (a) abrupt, (b) een golfbeweging en (c) incrementeel via kleine stappen. Schandalen en incidenten zorgen voor plotselinge verandering, zoals de affaire-Dutroux in België of de rellen in Brixton en de moord op Stephan Lawrence in Engeland. Daarnaast zijn er sluipende crises, zoals een geleidelijke erosie van het vertrouwen in de politie in Nederland. In landen als Denemarken en Duitsland is hervorming van het bestel meer incrementeel, omdat er geen serieuze legitimiteitscrises zijn geweest.

De bestelveranderingen hebben een politiek karakter. Verschillen van mening hangen samen met ideologische standpunten. Bevindingen van evaluatieonderzoek of rapporten van commissies raken verzeild in partijpolitiek, omdat standpunten niet 'rationeel' kunnen worden verzoend. De politieke dimensie is het relatieve belang van de nationale staat respectievelijk de gemeentelijke besturen. De resultaten van de verkiezingen en de samenstelling van nieuwe coalities hebben meestal een aanzienlijke invloed op de richting van politiehervorming. De optimale schaal lijkt een ideaal dat in de praktijk nooit wordt bereikt. Bestelverandering is geen technisch-neutrale, organisatorische aangelegenheid, waarin vanzelfsprekend de meest logische oplossing wordt bereikt.

Na de Tweede Wereldoorlog is de brandweer de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Met de Brandweerwet van 1985 is de brandweer losgemaakt van de gemeente. En met de Wet veiligheidsregio's zijn de gemeentelijke brandweerkorpsen per 2010 verplicht opgegaan in een regionaal brandweerkorps. Deze wet kent een aantal tastbare aanleidingen, zoals de vuurwerkramp in Enschede in mei 2000 en de Nieuwjaarsbrand in Volendam in 2001, zo stelt het ministerie van Veiligheid en Justitie in de brochure over de Wet veiligheidsregio's (Ministerie van VenJ, 2010). Bovendien is door de toenemende verstrengeling tussen economie, technologie, ecologie, cultuur en bestuur de

complexiteit van de samenleving sterk toegenomen. De behoefte aan een grotere organisatieschaal heeft te maken met de kleine schaal van gemeenten.

De wet bepaalt dat veiligheidsregio's moeten worden vormgegeven op de schaal van de politieregio's. Brandweer en de Geneeskundige hulpverleningsorganisatie komen onder één bestuur met dezelfde leden als de politie. Het aansturen is daardoor gemakkelijker en slagvaardiger. Dit geldt ook voor de samenwerking. De regionale schaal vergroot verdere professionalisering (Ministerie van VenJ, 2010).

In 2013 is het vanaf de negentiende eeuw bestaande stelsel van 19 gerechtshoven en arrondissementen omgebouwd via de herziening van de gerechtelijke kaart tot tien grotere, bestuurlijke eenheden. De Nederlandse Vereniging voor de Rechtsspraak (NVVR) heeft in 2011 forse kritiek. De 'nieuwe kaart' zou schaalproblemen niet oplossen, maar zorgen voor nieuwe schaalproblemen. *"Door de sluiting van tal van rechtspraaklocaties wordt dit niet waargemaakt en komt de rechtspraak verder van de samenleving af te staan. Deze operatie leidt uiteindelijk alleen tot bestuurlijke opschaling en een drastische vermindering van het aantal rechtspraaklocaties. De herindeling geeft geen antwoord op het schaalgrootte-vraagstuk, deze zorgt juist voor nieuwe schaalgrootteproblemen".*

Bij de drinkwaterbedrijven zijn er rond 1970 nog honderdtien drinkwaterbedrijven (Witte en Dijkgraaf, 2008). In meer recente jaren is het aantal afgenomen van 24 in 2000 naar tien in 2010, aldus meldt de Vereniging voor waterbedrijven in Nederland (Vewin, 2017). De Nederlandse Mededingingsautoriteit houdt vanaf 1996 toezicht op deze fusies en keurt ze in de regel goed (Raad van State, 2011). Zo fuseren in 2002 Nuon Water, Waterbedrijf Gelderland en de Waterleiding Maatschappij Overijssel, gevolgd in 2006 door Vitens, Hydron Flevoland en Hydron Midden-Nederland. Deze fusies worden niet verboden, omdat de bedrijven wettelijke monopolies hebben en een fusie daarin niets veranderd, zo stelt de Raad van State (RvS, 2011). Economen zien dat anders. Fusies in de drinkwatersector zijn een dure grap (Witte en Dijkgraaf, 2008). Het toelaten van fusies kan leiden tot een afname van de efficiëntieprikkel. De fusies in de watersector blijken niet te leiden tot lagere kosten.

Tabel 3.2. Bestuurlijke schaalvergroting bij overige publieke besturen		
	1970	2016
Politie	170	10
Brandweer	Circa 1.000	25
Gerechtshoven	19	10
Openbaar ministerie	19	10
Drinkwaterbedrijven	Circa 200	10
Totaal publieke organisaties	Circa 1.400	65
Bronnen: drinkwaterbedrijven (Witte en Dijkgraaf, 2008), brandweer, politie, OM en gerechtshoven (MinVenJ, 2012).		

3.3 Schaalvergroting in semipublieke sectoren

Bij de semipublieke sectoren is het aantal besturen in recente decennia eveneens fors verminderd (zie tabel 3.3). In de verschillende sectoren bedienen steeds minder besturen steeds meer burgers (huurders, leerlingen, studenten, patiënten, cliënten).

Er wordt veel gefuseerd in corporatieland (Van den Berge, 2013). In 1922 kende Nederland circa 1.350 verenigingen. De afgelopen negentig jaar is dit aantal door fusies gedaald tot ongeveer 380. De grootste golf vindt plaats eind jaren negentig, maar ook daarna vinden fusies plaats. Van de huidige corporaties is bijna veertig procent in de afgelopen tien jaar betrokken bij een fusie (Van der Berge, 2013). Ondertussen beheren 363 corporaties gemiddeld meer dan 6.600 woningen, zo blijkt uit cijfers van koepel Aedes. Steeds minder woningcorporaties bedienen steeds meer huurders. Of de schaalvergroting doelmatig uitpakt, is de vraag. Fusies zijn er vaak op gericht om kosten te besparen. Achteraf bezien blijken corporaties dat doel echter niet te bereiken, zo stelt het Planbureau voor de leefomgeving (Van den Berge, 2013).

Onder het tweede kabinet Rutte is sprake van een dubbele schaalbeweging (Coenen, 2014). De politieke wens is om grote corporaties kleiner te maken. Het regeerakkoord stelt dat *“de schaal van een woningbouwcorporatie in overeenstemming moet zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en met de maatschappelijke kerntaak”*. De parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties stelt dat grote landelijk opererende corporaties op termijn moeten defuseren naar eenheden in één woningmarktgebied. Met dit uitgangspunt wordt de kans kleiner dat corporaties ‘too big to fail’ worden (Coenen, 2014). Waar grotere corporaties gedwongen gaan defuseren, lopen volgens Coenen de kleinere corporaties tegen het tegenovergestelde aan. Door toenemende regelgeving, beleidskaders, strikter toezicht, hogere eisen aan de interne bedrijfsvoering en een tweetal heffingen worden kleinere corporaties volgens hem min of meer gedwongen tot opschalen om zodoende op een efficiënte wijze aan volkshuisvestelijke doelstellingen te kunnen voldoen. Hij verwacht de komende jaren daarom een beweging naar een meer gemiddelde corporatie. Kleinere corporaties zullen kunnen fuseren met een collega-corporatie.

Bij de universiteiten is sprake van een sterker gestegen populariteit. Er is een ‘onderwijsexplosie’ door een steeds groeiend aantal studenten. Dit aantal is gegroeid van 2.800 studenten in 1900, via 30.000 in 1950 en 155.000 studenten in 1980, tot 260.000 studenten in 2016 (CBS, Statline). Fusies tussen universiteiten zijn uitgebleven.²⁴ Het

²⁴ In Nederland worden in de zestiende en zeventiende eeuw universiteiten opgericht in Leiden, Franeker, Groningen, Utrecht, Harderwijk en Nijmegen. In de negentiende en twintigste eeuw verdwijnen de universiteiten in Franeker en Harderwijk en ontstaan universiteiten in Amsterdam, Rotterdam, Tilburg, Maastricht, Twente, Eindhoven en Wageningen. Daarnaast ontstaat de privaat-bekostigde Open Universiteit en worden de theologische universiteiten meegeteld in de statistieken.

zelfstandig bestaan van de universiteiten ligt vast in de wet op het hoger onderwijs. Een juridische besturenfusie is alleen mogelijk via een wijziging van de wet. Schaalveranderingsprocessen spelen *binnen* de universiteit. Zo wordt onderzoek gedaan naar de beleving door werknemers van een faculteitenfusie (Bartels, 2008).

In het hoger onderwijs is er in de jaren tachtig schaalvergrotingsbeleid gevoerd (Vrijlandt, 2010). De overheid heeft fusies gestimuleerd via de STC-beleidsoperatie: Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie. Aanvankelijk is het beleid gericht op het ontstaan van hbo-instellingen met minstens 2.500 studenten. Deze minimumnorm wordt na bezwaren vanuit de Tweede Kamer vastgesteld op zeshonderd studenten - met een aparte minimumnorm voor pedagogische academies van 250 studenten. De besturen van de circa vierhonderd hbo-instellingen begin jaren tachtig moeten beslissen of zij meedoen aan een fusie. Een bestuur dat niet wil fuseren, moet een geldige reden aanvoeren. Dit brengt het ministerie van OCW er herhaaldelijk toe te stellen, dat fusies plaatsvinden op basis van vrijwilligheid. Vrijlandt noemt dit een loze kreet, omdat besturen die geen geldige reden aandragen geconfronteerd worden met het stopzetten van de bekostiging en opheffing.

De roep om steeds grotere efficiency, hogere kwaliteit en bezuinigingen op publieke budgetten hebben ervoor gezorgd, dat in veel landen het hoger onderwijs is gereorganiseerd langs de lijnen van schaalvergroting en fusie (Skodvin, 1999; Kyvik, 2002).²⁵

De schaalvergroting start in veel landen na de Tweede Wereldoorlog en kent een hoogtepunt in de jaren tachtig en negentig, zoals in Nederland, Australië, Noorwegen, Vlaanderen en Finland. De fusies worden grotendeels afgedwongen door de rijksoverheid. De veranderingen worden omschreven als drastisch en dramatisch. Bij deze processen domineert de 'top-down'-benadering, zowel vanuit de rijksoverheid richting instellingsbesturen, maar ook binnen instellingen zelf (Skodvin, 1999). In een vergelijkbare analyse stelt een andere auteur, dat bewindslieden die dergelijke bestelveranderingen hebben doorgevoerd, zijn bloot gesteld aan forse kritiek vanuit politieke hoek of stakeholders, omdat grootschalige systeemveranderingen de balans in machtsverhoudingen in het onderwijs veranderen (Goedegebuure, 2011).

Het middelbaar beroepsonderwijs telt in 1985 circa 1.400 scholen en instellingen voor secundair beroepsonderwijs (SCP, 1995). In 1986 wordt de basis gelegd voor de beleidsoperatie Sectorvorming en Vernieuwing in het Middelbaar beroepsonderwijs (SVM), die in 1988 van start gaat. Bij de afronding van de SVM-operatie in 1990 zijn er nog 306

²⁵ In 1994 zijn 96 instellingen voor hoger beroepsonderwijs in Noorwegen gefuseerd tot 26 colleges met een breed pakket. Dit was het resultaat van een lang politiek besluitvormingsproces en parlementaire resolutie. Doel was de kwaliteit van het onderwijs en de organisaties te verbeteren en bezuinigingen te realiseren. Of de fusies hebben bijgedragen aan een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek is onduidelijk (Kyvik, 2002). Veel faculteitsmedewerkers hebben het gevoel dat de colleges bureaucratischer zijn geworden en de financiële middelen omlaag zijn gegaan.

instellingen over. De regeringsverklaring van het derde kabinet Lubbers kondigt in 1989 aan, dat een adviescommissie gebruik gaat maken van *“veranderingen waarover een grote mate van consensus bestaat, waaronder schaalvergroting en sectorvorming”*. Het regeerakkoord uit 1994 van het eerste Paarse Kabinet stelt vervolgens dat voor een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt regionale integratie van beroepsonderwijs, leerlingwezen en volwasseneneducatie noodzakelijk is. De zogenaamde ‘ROC-vorming’. Het kabinet stelt dat fusie van de betrokken instellingen de voorkeur heeft, *“maar omdat hiertegen in bepaalde gevallen gegronde bezwaren kunnen bestaan, wordt zij niet dwingend opgelegd”* (Regeerakkoord, 1994). Desondanks is wel een doelstelling, namelijk het streven naar circa vijftig regionale opleidingscentra in 1998 (SCP, 1995).

In 1981 pleit de staatssecretaris van OCW voor schaalvergroting via de HEF-VO operatie. Om de invoering van de basisvorming mogelijk te maken, streeft het derde kabinet Lubbers ernaar dat scholen deel gaan uitmaken van scholengemeenschappen. *“Bij de vorming wordt uitgegaan van een minimum van 360 leerlingen. Scholen die minder dan 240 leerlingen hebben zullen niet zelfstandig voortbestaan”*(Regeerakkoord, 1989). Onderzoek door bureau Regioplan naar het publieke debat over de schaal van scholen voor voortgezet onderwijs laat zien, dat dan zorgen over de sociale aspecten van ‘leerfabrieken’ domineren in de media en in verkiezingsprogramma’s van politieke partijen (Regioplan, 2008).

In de ziekenhuiszorg is als gevolg van fusies en concentraties het totaal aantal algemene ziekenhuizen gestaag afgenomen van 162 in 1985 tot 93 in 2009 (Varkevisser, 2009). Recente cijfers laten zien dat bij de acht universitair medische centra in het laatste decennium het aantal formatieplaatsen is gestegen van 48.000 naar 56.000 (CBS, statline). De meest intensieve periode van fuseren was in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig (Varkevisser, 2009). De overheidsnorm van een minimumgrens van 150 tot 200 bedden, die de overheid in het beleid centraal stelde, stimuleerde fusies van kleinere ziekenhuizen. Na een herziening van het bekostigingsstelsel in 1983 ontstond bovendien een financiële ‘fusiebonus’ voor grotere ziekenhuizen via parameters in het variabele deel van het budget. Deze ‘fusiebonus’ heeft bijgedragen aan het fuseren van ziekenhuizen. Daarna is in 2004 marktwerkingsbeleid ingevoerd, waardoor de Nederlandse mededingingsautoriteit fusies is gaan toetsen. In de periode 2004 tot en met 2009 zijn acht fusies goedgekeurd. Er is een vergelijking gemaakt met de toetsing van een spraakmakende casus in Amerika, Duitsland en Nederland (Varkevisser, 2009). Volgens Varkevisser wil de Duitse mededingingsautoriteit vooral voorkomen dat een ziekenhuisfusie onterecht wordt goedgekeurd, terwijl de NMa vooral wil voorkomen dat een voorgenomen ziekenhuisfusie onterecht wordt verboden.

Uit casestudie onderzoek naar drie ziekenhuisfusies wordt geconcludeerd dat het niet duidelijk is of fusie op langere termijn leidt tot een gunstiger verhouding tussen managementkosten en productiekosten en wat de gevolgen zijn voor de kwaliteit van de

dienstverlening (Van der Lee, 2000). Een hoger behandelvolume hoeft niet te leiden tot betere zorgkwaliteit en kan niet verklaren dat ziekenhuizen fuseren (Jerak et al., 2012).

Vanaf 1981 stimuleert de rijksoverheid het ontstaan van de Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg door fusie van verschillende voorzieningen (Mijs, 1987). In 1970 telt Nederland nog ongeveer 800 instellingen voor gezinszorg, die in de jaren zeventig fuseren tot circa 400 organisaties in 1980 (Van Lieshout, 1999). Daarna begint een proces waarbij de gezinszorg met de wijkverpleging fuseert, waaruit medio jaren negentig iets meer dan honderd organisaties ontstaan. Sommige auteurs zijn ten aanzien van de gevolgen van fusies voor de pluriformiteit zeer kritisch en vragen zich af wat er overblijft van de identiteit van instellingen in het 'fusiegeweld' (Van Lieshout, 2009). De uitvoeringsstructuur voor zorg- en welzijnsfuncties is in handen komen te liggen van enkele tientallen 'grote conglomeraten' en bijna iedere voorziening heeft tegenwoordig een algemene signatuur. De fysieke en sociale afstand tussen de Raad van Bestuur en de centrale diensten en de hulpverleners en patiënten op tientallen verspreide locaties anderzijds wordt als een kloof beleefd, die nauwelijks overbrugbaar is (Schnabel, 2008).

Recent is een poging gedaan het aantal fusies in de zorg te relateren aan veranderingen in het overheidsbeleid tussen 2005 en 2012 (Postma, 2015). Vanaf 2005 is het beleid ingrijpend veranderd met de invoering van marktwerking: het versterken van competitie, het beleggen van financiële risico's bij zorgaanbieders en het stimuleren van ondernemerschap. Bovendien hebben andere beleidsveranderingen plaatsgevonden, zoals het streven om patiënten minder vaak te institutionaliseren en de decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten. Vergelijkbare druk vanuit toenemende competitie en de behoefte om minder snel burgers op te nemen in (dure) instituties, is te vinden in het overheidsbeleid ten aanzien van de sectoren zoals de sector verpleging en verzorging en de geestelijke gezondheidszorg. Het beleid van de overheid is erop gericht om de vraag 'naar beneden te schalen' (Postma, 2015). Door deze combinatie van ontwikkelingen is een toenemende druk op bestuurders om aan de aanbodzijde tot schaalvergroting over te gaan via fusie. Om te onderzoeken of het beleid (bedoeld of onbedoeld) inderdaad dat effect heeft op zorgbestuurders, is enquêteonderzoek verricht voorjaar 2012.²⁶ Uit de antwoorden blijkt dat het zorgaanbod en het verbeteren van de marktpositie de twee hoofdredenen zijn, gevolgd door verbeteren van de financiële positie en efficiency. Aanvullend heeft Postma onderzoek gedaan naar de wijze waarop over schaal in de zorgsector wordt gesproken in Nederlandse media tussen 1990 en juni 2014.²⁷ Dan blijkt

²⁶ Er zijn 848 bestuurders benaderd en 239 respondenten hebben deelgenomen. Daarvan bleek twee derde, 65%, betrokken te zijn geweest bij minstens één fusie in de periode 2005 tot en met 2012. De respondenten is gevraagd te kiezen uit motieven voor fusie, namelijk (a) efficiency, (b) marktpositie, (c) druk van interne of externe stakeholders, (d) zorgaanbod en (e) financiële redenen.

²⁷ Als zoektermen is gekeken naar worden als 'schaalgrootte', 'kleinschaligheid', 'grootschalig', 'schaalverkleining' en 'schaalvergroting' in combinatie met zorg. Er zijn ruim achthonderd artikelen gevonden met in totaal meer dan 1.200 relevante teksten.

dat de schaal van zorg tussen 1990 en 1997 nauwelijks aan de orde was in de landelijke media. Deze aandacht stijgt in 2002 en kent een zeer forse piek in 2008.

Binnen de arbeidsvoorziening is eveneens centralisatie en opschaling zichtbaar. Tot 1991 valt de arbeidsvoorziening onder het ministerie van SZW met 64 Gewestelijke arbeidsbureaus (GAB). Deze verantwoordelijkheid wordt dan overgedragen aan het Centraal bureau voor de arbeidsvoorziening (CBA) met 28 regionale bureaus (SCP, 1995). In 2002 fuseren Cadans, Gak, GUO, SFB en USZO en Lisv tot het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Per 1 januari 2009 fuseren het UWV en het Centrum voor Werk en Inkomen. Per 2012 ontstaan dan 35 arbeidsmarktregio's.

Het eerste kabinet Rutte besluit tot bezuinigingen op de publieke omroep. Door fusies kan er goedkoper worden gewerkt. Om de fusies af te dwingen, wordt in de wet vastgelegd dat er maximaal acht publieke omroepen mogen bestaan. Het tweede kabinet Rutte gaat verder met het plan. In 2013 wordt een petitie aangeboden door omroepmedewerkers en sympathisanten. De staatssecretaris wil vaart maken met de fusies. In 2016 wordt de Mediawet aangenomen en vanaf dan zijn er zes omroepen en twee taakomroepen.

Tabel 3.3. Afname aantal besturen in de semipublieke sector tussen 1980 en 2015		
	Circa 1980	2015
Woningcorporaties	850	360
Universiteiten	12	12
Hoger onderwijs	Circa 400	40
Middelbaar beroepsonderwijs	Circa 1.400	70
Voortgezet onderwijs	1.250	340
Speciaal onderwijs	430	290
Basisonderwijs	Circa 8.000	1.000
Ziekenhuizen	Circa 200	100
Regionale arbeidsbureaus	64	35
Publieke omroepen	21	8
Totaal aantal semipublieke besturen	Circa 12.600	Circa 2.250
Bronnen: woningcorporaties (Aedes), onderwijs (OCW, CBS, Stamos, Vrijlandt), zorg (CBS, diverse), arbeidsvoorziening (SCP, UWV), publieke omroepen (NPO, OCW), thuiszorg (Van Lieshout, 1999)		

3.4 Samenvattend: kennishiaten ten aanzien van schaalbeleid

Het patroon van bestuurlijke schaalvergroting domineert, zoals door velen al is geconstateerd (Blank, 2015). Bij verkozen publieke besturen zijn het de gemeenten en waterschappen waar sinds enkele decennia fusies en schaalvergroting plaatsvinden en deze trend lijkt voorlopig niet ten einde. Politieke partijen pleiten voor samenvoeging van provincies en waterschappen en het reduceren van het aantal provincies tot niet meer dan vijf landsdelen. Voor de benoemde publieke besturen van de politie, de brandweer, de rechtspraak en het openbaar ministerie geldt dat er een opschaling en gelijkschakeling heeft plaatsgevonden, waardoor verantwoordelijkheden stapsgewijs en in een proces van enkele decennia na de Tweede Wereldoorlog zijn weggehaald bij de gemeenten en zijn gecentraliseerd in regionale besturen van een tiental veiligheidsregio's. Ook bij de semipublieke sectoren, waar van oudsher sociale huurwoningen, het onderwijs en de zorg is aangeboden vanuit private verenigingen en stichtingen of het lokaal bestuur, is bestuurlijke schaalvergroting opgetreden. Daarbij hebben vrijwilligers plaatsgemaakt voor professionals en zijn de verenigingen gestaag vervangen door de stichtingsvorm.

Schaalvergroting als maatschappelijk proces is daarbij mede bevorderd doordat de landelijke overheid fusies in publieke en semipublieke sectoren bedoeld en onbedoeld heeft gestimuleerd en afgedwongen. Dit beleid draagt bij aan fusiegolven.

Fusies kunnen ook onbedoeld het gevolg zijn van beleid, bijvoorbeeld door marktwerkingsbeleid in de zorg (Postma, 2014). De praktijk laat zien dat in een markt de impulsen tot concurrentie en het stimuleren van publiek ondernemerschap, zoals ziekenhuizen, leiden tot fusies waarbij mededingingsautoriteiten daar onvoldoende greep op krijgen (Varkevisser, 2009). Zo ontstaat de paradox dat marktwerkingsbeleid bij ziekenhuizen enerzijds zorgt voor een kritischer benadering van fusies van grote instellingen, maar anderzijds impulsen bevat die fusies stimuleren en waarbij de marktmeester onvoldoende ingrijpt.

Schaalvergroting is weliswaar dominant, maar er zijn ook andere schaalbewegingen. Recent is bij het beleid ten aanzien van de woningcorporaties sprake van een dubbele schaalbeweging, waarbij er enerzijds wordt gestreefd naar schaalverkleining van te grote eenheden en anderzijds druk is richting schaalvergroting van kleinere corporaties (Coenen, 2012). Zo ontstaat beleid dat tendeert naar organisaties van 'gemiddelde omvang'. Er zijn ook onderzoekers die wijzen op schaalbeleid, waarbij er zowel convergerende als divergerende tendensen zijn. In sommige landen wordt in het politiestel het regionale niveau weggedrukt en het landelijke en lokale niveau versterkt (Van Sluis en Cachet, 2013). De onderzoekers wijzen ter verklaring van veranderingen op mogelijke verbanden met incidenten, bijvoorbeeld bij de reorganisaties van de politie, of op politieke veranderingen als gevolg van verkiezingen en regeringen (Van Sluis en Cachet, 2012).

Uit meer historische en bestuurskundige analyses blijkt daarnaast dat er tussen natiestaat en gemeenten sprake is van golfbewegingen. Daarbij wordt er een tijd gecentraliseerd om

daarna weer over te gaan tot decentralisatie (De Vries, 2000). Recent historisch wetgevingsonderzoek laat bij een viertal sectoren zien, dat golfbewegingen in decentralisatie niet synchroon verlopen (Raijmakers, 2014).

Er kunnen diverse kanttekeningen worden gemaakt bij het eerdere onderzoek naar het schaalbeleid van de overheid in Nederland. Ten eerste hebben veel analyses een beperkte tijdsspanne en veelal slechts een zeer beperkt deel van het overheidsbeleid, bijvoorbeeld een expliciete fase van het stimuleren van fusies. Zo kan wel worden vastgesteld dat de overheid fusies van hogescholen in de jaren tachtig stimuleerde, maar is onduidelijk welke rol en invloed het overheidsbeleid in de decennia daarna heeft gespeeld. In veel analyses wordt de schuld voor schaalvergroting bij de overheid gelegd. Tegelijkertijd is de vraag in welke mate de overheid slechts éézijdig schaalvergroting heeft gestimuleerd. Is er niet al lang sprake van een omslag in het schaalbeleid? Is deze kritiek nog wel actueel?

Ten tweede ligt de focus van eerder bestuurskundig onderzoek naar schaalbeleid sterk op de verticale dimensie van het openbaar bestuur in termen van schaalniveaus, vooral de verhoudingen tussen het Europese, nationale, provinciale en lokale bestuursniveau. Er heeft beperkt onderzoek plaatsgevonden naar de vraag wat de dynamiek is van het overheidsbeleid ten aanzien van de 'horizontale dimensie' van schaal, ofwel het verschil tussen kleine en grote organisaties binnen een sector. Terwijl juist het vraagstuk van de verhouding tussen schaalgrootte steeds meer relevant is geworden, gelet op het beleid van de laatste decennia om in steeds meer sectoren marktwerking toe te passen. Bovendien zijn er indicaties dat ook in sectoren waar geen marktwerking wordt nagestreefd, zoals bij de gemeenten, rechtbanken en de politie, de schaalnadelen zijn gaan domineren (Blank, 2015). Hoe gaan de politiek en de rijksoverheid met deze nieuwe inzichten om?

Ten derde, is het onderzoek overwegend beschrijvend van aard en biedt het zelden een verklaring voor beleidsverandering. Welke rol de politiek en de overheid hebben gespeeld ten aanzien van het proces van schaalvergroting is slecht zichtbaar.

Ten vierde is er nauwelijks onderzoek gedaan naar (gelijktijdige) veranderingen in het schaalbeleid ten aanzien van organisaties in verschillende sectoren. Vrijwel alle studies beperken zich tot casusonderzoek naar het beleid in één sector. Slechts één studie heeft meer sectoren over een langere tijdspanne vergeleken (Raijmakers, 2014).

4 Beleidsdynamiek en beleidsparadigma's

Waar de voorgaande hoofdstukken de theorie en het empirisch onderzoek over schaalbeleid analyseren, staat nu de theorie over beleidsverandering en de rol van het beleidsparadigma centraal. Wat is er bekend over verandering van beleid en welke rol spelen beleidsparadigma's daarbij? En wat zeggen bestuurskundige theorieën over de verklaring van verandering? Daarbij worden drie modellen nader bekeken: het *Advocacy Coalition*-framework (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith et al., 2014), het '*Punctuated Equilibrium*'-model (Baumgartner et al., 2014) en het model van '*Policy Generations*' (De Vries, 1999).²⁸

4.1 Beleid en beleidsverandering

Beleid is een sleutelwoord in de politiek en het openbaar bestuur, maar ook in het bedrijfsleven en het particulier initiatief (Hoogerwerf en Herweijer, 2003). Beleid wordt door Hoogerwerf – na een bespreking van een tiental vergelijkbare definities van sociologen, bestuurskundigen politicologen - omschreven als: *“het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen”* (2003: 20). Een probleem is een verschil tussen een norm en een situatie (Hoogerwerf, 2003). Politieke problemen zijn situaties die mensen op een ongewenste wijze raken en waarbij de overheid op één of andere wijze betrokken is (Van Deth en Vis, 1989). Het ongedaan maken van de spanning tussen een waarde en de realiteit kan door het veranderen van de maatstaf (minder hoge norm) of een poging te doen de situatie te wijzigen met beleid.

Beleid, planning, organisatie, bestuur, interventie, management en strategie zijn het gevolg van een streven naar rationele beheersing en besturing van sociale activiteit.

De 'sturende' of 'leidende' rol van de overheid wordt van belang geacht. Sturen is richting geven aan de voortgang, de beweging, het verloop van iets: de koers. De term 'openbaar bestuur' wordt gebruikt voor een geheel van personen, instellingen, organisaties, activiteiten en procedures van staatsbesturing (Van Braam, 1986). Beleid wordt gezien als een samenstel van proces- en sturingsnormen. Het overheidsbeleid geeft aan *“op welke wijze een overheid verworpen of verwerpelijk geachte procesafwijkingen denkt op te heffen; hoe zij maatschappelijke processen denkt te beïnvloeden”* (Van Braam, 1986: 16).

²⁸ Het *Advocacy Coalition Framework* en het *Punctuated Equilibrium-model* zijn gangbaar in de bestuurskunde, onder andere getuige het grote aantal publicaties (Cairney en Heikkilä, 2014). Er wordt verder ingegaan op het model van *Policy Generations* dat de nadruk legt op *gelijktijdige verandering tussen beleidsnetwerken*.

Op de toepasbaarheid van de concepten van 'sturing' en de metafoor van de overheid als Schip van Staat valt het nodige af te dingen (Van Twist, 1995). Een ondoordachte toepassing van de scheepsmetafoor en daarvan afgeleide sturingsparadigma's en 'scheepspraak' kan tot overspannen verwachtingen leiden over de mogelijkheden van de overheid om te sturen. De praktijk kan het beeld laten zien van de stuurloos ronddobberende boot. Er is ook stuwing van de boot door (natuur)krachten die zorgen voor beweging.

Het beleidsproces is politiek van aard en in de tijd te visualiseren als opeenvolgende fasen (Dunn, 1994): agendavorming, formulering van beleidsvoorstellen, besluitvorming, uitvoering en beleidsevaluatie. De politieke en bestuurlijke realiteit vindt vaak niet zo netjes geordend plaats, maar het model is een prettige metafoor (Teisman, 2000).

Tot midden twintigste eeuw speelde in de sociale wetenschappen vooral de gedachte dat sociale verhoudingen statisch waren en verandering hooguit tijdelijk van aard. Ook als het gaat om de ontwikkeling van de politieke economie van moderne staten, heeft lange tijd de gedachte overheerst dat er niet of nauwelijks sprake is van verandering van bestaande instituties (Streeck en Thelen, 2005). In de laatste decennia is de gedachte opgekomen dat verandering doorlopend is en stabiliteit tijdelijk (Bürklin, 1987; Teisman et al., 2008). Cycli, ook politieke, zijn onderwerp geworden van studie. Typen van verandering duiden onder meer op het bestaan van golven met vaste intervallen (Namenwirth, 1973; Bürklin, 1987) en onvoorziene, schoksgewijze verandering en aardverschuivingen (Streeck en Thelen, 2005). In een toonaangevende publicatie, getiteld '*Policy Dynamics*', wordt ingegaan op de vraag of er sprake is van de geboorte van nieuw beleid (Hogwood en Peters, 1983). In de moderne samenleving is zelden sprake van 'beleidsinnovatie'. Ook de 'dood van beleid', ofwel beleidsbeëindiging, vindt bijna nooit plaats. Er is vooral sprake van 'onderhoud' van staand beleid, of beleidsopvolging (*policy succession*). In zulke situaties gaat het om het vervangen van het ene beleid door het andere, zoals de 'dood van een rups' gepaard gaat met de 'geboorte van een vlinder' (Hogwood en Peters, 1983). Daarbij maken Hogwood en Peters onderscheid tussen:

- Lineaire opvolging, waarbij de beleidsinstrumenten veranderen en de beleidsdoelen min of meer gelijk blijven;
- Consolidatie, waarbij twee aparte beleidsprogramma's worden samengevoegd tot één nieuw programma;
- Splitsing, waarbij één beleidsprogramma wordt gescheiden in twee aparte projecten;
- Gedeeltelijke beëindiging, waarbij een onderdeel van het beleid wordt stopgezet;
- Non-lineaire opvolging, waarbij beleid inclusief de doelen wordt veranderd. Daarbij kunnen er 'residuen' overblijven van het oude beleid, zoals organisatiedelen of projecten die in kleine vorm voortbestaan.

Anderen onderscheiden drie gradaties van beleidsverandering, namelijk zeer ingrijpende, ingrijpende en beperkte verandering (Hall, 1993).²⁹ Bij eerste orde-verandering is sprake van een *zeer ingrijpende* bijstelling van het beleid, waarin het perspectief op het beleidsprobleem wordt veranderd.³⁰ Een paradigmawijziging leidt tot ingrijpende bijstellingen van beleidsdoelen en beleidsinstrumenten. Het beleidsparadigma is: “*a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kinds of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing*” (Hall, 1993: 279). Het frame is ingebed in de begrippen waarmee beleidsmakers praten over hun werk. Dit zal binnen een tijdsbestek van circa tien jaar of langer wellicht slechts één keer voorkomen. Het verloop van complexe en langdurige beleidsvormingsprocessen vindt plaats binnen een arena (Koppenjan, 1993). De totstandkoming van enigszins omvangrijke beleidsmaatregelen vergt al gauw meer dan een decennium, omdat bij complexe beleidsvormingsprocessen verschillende individuen, groepen en organisaties betrokken zijn, die maatschappelijke situaties op uiteenlopende wijze definiëren. Er is een spel rond uiteenlopende probleemdefinities, waarbij bepaalde definities kunnen afvallen, anderen gaan domineren en verschillende factoren en actoren een rol spelen. Actoren zijn vaak niet bereid om de bril die zij op hebben ter discussie te stellen en er is sprake van gefilterde waarneming (Van Twist, 1995).

Bij tweede orde-verandering is sprake van een *ingrijpende* bijstelling van het beleid. De frequentie waarmee dit gebeurt ligt iets hoger, bijvoorbeeld elke vier á vijf jaar, gerelateerd aan wisselingen in de dominante politieke coalitie en veranderende regeringen. Dit valt te vergelijken met het begrip van (lineaire) beleidsopvolging (Hogwood en Peters, 1982) Bij derde orde-verandering is sprake van *beperkte* bijstelling van het beleid op jaarlijkse basis. Het gaat dan meer om beperkte bijstellingen van budgetten en andere middelen. Dit valt te vergelijken met wat Hogwood en Peters ‘beleidsonderhoud’ noemen.

Het concept ‘beleidsparadigma’ stelt dat ingrijpende beleidsveranderingen het gevolg zijn van paradigmawijzigingen in de samenleving (Hall, 1993). Paradigma’s, opgevat als denkkaders, structureren de wereld van politiek en beleid. Deze gedachte is gebaseerd op de theorie over wetenschappelijke revoluties (Kuhn, 1962) en stelt dat de politieke besluitvorming en het beleid veranderen onder invloed van veranderende zienswijzen in de samenleving en de wetenschap.

²⁹ In de economische politiek in het Engeland van de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw is er één paradigma-verandering: de overgang van een Keynesiaanse politiek naar een monetaristische politiek (Hall, 1993). Deze verandering hangt samen met de vervanging van de Labourregering door de Tory-regering onder leiding van Thatcher. De wetenschappelijke opvattingen over de werking van de economie en het beleidsdiscours veranderen in deze periode tevens aanzienlijk. Daarnaast zijn er drie ingrijpende beleidsveranderingen die samenvallen met kabinetswisselingen. Het macro-economisch beleid is jaarlijks via de begroting bijgesteld.

³⁰ Dit valt te vergelijken met wat Hogwood en Peters ‘non-lineaire beleidsopvolging’ noemen.

Bij beleidsverandering kunnen verschillende typen van conflicten ontstaan, zoals conflicterende belangen van groepen burgers en cliënten of producenten en aanbieders. En ideologische conflicten tussen bijvoorbeeld socialisten en liberalen, of progressieven en conservatieven (Hogwood en Peters, 1983).

Beleidsverandering via 'sociaal leren' ontstaat op het moment, dat het bestaande beleid wordt geëvalueerd en nieuwe informatie bij de analyse van het beleid wordt betrokken. De rol van experts is van belang, waarbij deze werkzaam kunnen zijn binnen de staat of deel uitmaken van intellectuele enclaves, zoals de universiteit. Dit vermindert de potentiële invloed van politici. De ideeën waarop het beleid gebaseerd zijn, ontstaan in een discours en nemen een 'gestalt' aan.

Volgens Olivier en Pemberton (2004) moet de rol van ambtenaren en het beleidsnetwerk niet worden onderschat. Paradigma-veranderingen vinden niet alleen plaats via politieke strijd, maar ook via een 'administratieve ideeënstrijd'. Zij maken onderscheid tussen een revolutie en evolutie. Vernieuwende ideeën of paradigma's zullen effect hebben op het beleid en de samenleving indien zij worden gedragen door een steunende coalitie en deze ideeën neerslaan in instituties.³¹

Daarbij speelt de rol van beleidsnetwerken en de verandering van '*government to governance*' (Teisman, 2000). Organisaties in een complex systeem streven ernaar te 'overleven' en sectoren organiseren zichzelf en kunnen niet 'top-down' worden gestuurd (Teisman et al., 2008). Sommigen spreken over '*regeren zonder regering*' (Hajer, 2003). Beleid komt in dit perspectief tot stand via een horizontaal beleidsnetwerk, waarin ambtenaren samen met anderen actief participeren. Er moet gekeken worden naar non-lineaire dynamiek, zelforganisatie en co-evolutie. Sectoren zoals onderwijs, lokaal bestuur en de zorg zijn deels in elkaar genest. De grens tussen de ene sector en andere sector is niet duidelijk, evenmin als de grens tussen een systeem en zijn context. Beleidsprocessen verlopen bij elk onderwerp zo uniek, dat zij zich zelden op dezelfde wijze herhalen en er daarom lastig 'geleerd' kan worden.

4.2 Theorieën over beleidsverandering en paradigma-wijziging

Er zijn vele factoren die er voor zorgen dat beleid ingrijpend kan veranderen (Weible, 2014). Theorieën bevatten 'lenzen' voor de bril om de werkelijkheid te bekijken (Van Twist, 1995). Door het hanteren van meerdere theorieën worden de risico's van het ten onrechte weglaten van factoren verminderd (Sabatier en Weible, 2014). Lenzen laten immers niet alleen de werkelijkheid op een bepaalde manier zijn, maar de theorieën zorgen er ook voor dat de

³¹ In hun analyse van het economisch beleid in Engeland komen zij tot de conclusie dat een strijd om het dominante paradigma is verloren en een deel van het 'verliezende paradigma' desondanks is opgenomen in het economisch beleid. Dit duidt op een ander proces van verandering dan de revolutie via winst of verlies, maar op het bereiken van compromissen na een fase van polarisatie.

onderzoeker een bepaald deel van de werkelijkheid gaat onderzoeken - en andere delen geheel buiten beschouwing laat. *“Not only do lenses lead analysts to produce different explanations of problems [...], Lenses also influence the character of the analyst’s puzzle, the evidence assumed to be relevant, the concepts used in examining the evidence, and what is taken to be an explanation”* (Allison en Zelikow, 1999).

In een nadere analyse van bestuurskundigen zijn acht modellen systematisch vergeleken aan de hand van drie criteria (Cairney en Heikkila, 2014). Ten eerste, de mate waarin een model voldoet aan de basiselementen van een theorie, zoals een gemeenschappelijk vocabulaire en heldere concepten inclusief een explicitering van onderliggende assumpties en de relaties tussen de centrale concepten. Ten tweede, de mate waarin een model navolging krijgt door een actief onderzoeksprogramma. Ten derde, de mate waarin een model een zestal ‘cruciale’ elementen identificeert.³²

De neiging kan ontstaan om de modellen te laten ‘samenwerken’ door ze samen te voegen tot één overkoepelende theorie (Cairney en Heikkila, 2014). Tegen samenvoeging pleit dat de verschillende accenten van theorieën relevant kunnen zijn voor het bevorderen van wetenschappelijke kennis. Een andere benadering is een beperkt aantal theorieën met elkaar te laten ‘concurreren’, waarbij alleen de beste theorieën het ‘verdienen’ om verdere aandacht te krijgen. Hierbij is de vraag wat dan de criteria zijn om de beste van de slechtere te onderscheiden. Daarbij stellen Cairney en Heikkila dat de bestuurskunde en de aard van deze theorieën zich niet lenen voor een ‘harde empirische’ test.

Tussen de keuze voor ‘fuseren’ of ‘concurreren’ bestaat ‘samenwerking’. Vanuit deze benadering wordt zowel gekeken naar de overlap in modellen als op verschillen in relatie tot een specifieke onderzoeksvraag. Daarbij wordt uitgegaan van ‘conventionele wijsheden’, zoals het ontoegankelijk en versluisend beschrijven van de onderzoeksopzet, de resultaten en de conclusies, het te eenzijdig zoeken naar bevestiging van de gehanteerde theorie of theorieën en gebrek aan transparantie.

Sociale leerprocessen

In enkele modellen staan de rol van ideeën en sociale leerprocessen meer centraal. Het *“Diffusion of Innovations”*-model legt de nadruk op het overnemen van beleid van verschillende overheidsorganisaties uit verschillende geografische gebieden – internationaal tot en met lokaal - en tijdsperiodes (Berry en Berry, 2014). Dit overnemen van beleid kan een gevolg zijn van leerprocessen, imitatie of dwang. Informatietechnologie helpt bij het verspreiden van goede voorbeelden en leerprocessen. In situaties van economische crisis of dreiging van geweld zijn lidstaten meer vatbaar voor het overnemen van nieuw beleid. Dit beleid is ‘nieuw’ voor de overnemende overheid, maar ‘oud’ voor de overheid waarvan wordt

³² Deze elementen zijn: a) individuen en actoren, (b) instituties in de vorm van regels, normen, praktijken die van invloed zijn op het gedrag van individuen en actoren, (c) beleidsnetwerken of subsystemen, (d) ideeën en geloofsovertuigingen, die de rol laten zien van ‘het denken’ ofwel ‘het paradigma’ in beleid, (e) de beleidscontext, zoals de aard van het politieke systeem, de geografische afbakening, demografie en economie en (f) gebeurtenissen zoals verkiezingen en incidenten en crises.

geleerd of die wordt geïmiteerd (DiMaggio en Powell, 1993). Binnen de Verenigde Staten gaat het vooral om situaties waarin beleid zich 'verspreid' onder de federale staten, terwijl het binnen de Europese Unie vooral gaat over het leren en imiteren door lidstaten of het uitoefenen van druk op lidstaten (Cairney en Heikkila, 2014).

In het *"Advocacy Coalition Framework"* ligt een groot accent op sociale leerprocessen en coalitievorming in beleidsnetwerken, waar niet alleen politici en beleidsmakers, maar ook andere actoren, zoals belangengroepen, wetenschappers, journalisten en opiniemakers en sommige individuele burgers deel van uitmaken (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993). Dit model wordt hieronder uitgebreid behandeld.

Institutionele benaderingen

Andere modellen leggen het accent meer op de doorgaande werking van het verleden en verwachten dat er vooral sprake zal zijn van zeer stabiel beleid. Veel beleid is 'geïnstitutionaliseerd'. Structuren, inclusief regelgeving, publieke waarden en routines, ontwikkelen zich tot vaste richtlijnen voor het gedrag van mensen (Scott, 2004). De regelmaat van geïnstitutionaliseerde gedragspatronen is toe te schrijven aan het vanzelfsprekende karakter - en minder aan processen van sociale controle en sancties (Lammers et al., 2000).

De *"Policy Feedback"*-theorie stelt dat de toekomst in hoge mate wordt gestuurd door het verleden: *"policy creation typically occurs in a context that is deeply influenced by already existing policies"* (Mettler en Sorelle, 2014: 151). Het 'oude beleid' beïnvloedt het nieuwe door institutionele en bestuurlijke arrangementen, verdeling van macht over en tussen sociale groepen en de beïnvloeding van de politieke agenda en de wijze waarop maatschappelijke problemen worden gepercipieerd. Een economisch argument is dat de kosten van verandering hoger zijn: *"policy commitments made in the past produce increasing returns and make it costly to choose a different path"* (Cairney en Heikkila, 2014: 378).

Het *"Social Construction"*-framework legt de nadruk op processen van sociale constructie en het belang van taal, framing en reframing (Schneider et al., 2014). Inzichten uit de sociaal-constructivistische benadering en de institutionele benadering worden daarbij verenigd. Bij sociale constructieprocessen bepaalt het oude beleid de beeldvorming en de machtsverhoudingen tussen sociale groepen in een samenleving: *"Past policy represents the main context for policymaking"* (Cairney en Heikkila, 2014: 378). Sociale constructies zijn, éénmaal historisch gevormd, moeilijk te veranderen. Dat wil niet zeggen dat verandering onmogelijk is. De sociale constructie van de werkelijkheid wordt deels beïnvloed door het beleid zelf, zowel via bedoelde als onbedoelde effecten. In dit framework wordt het accent gelegd op de relatie tussen beleid en de positie van groepen in een samenleving, vooral groeperingen zoals immigranten, homoseksuelen en drugsgebruikers (Schneider et al., 2014). Het probeert te verklaren onder welke omstandigheden dit type groepen in een samenleving invloed kunnen uitoefenen op politieke besluitvorming en beleid.

Ook het *"Punctuated Equilibrium"*-model legt het accent op het veelal stabiel blijven van beleid. Alleen als er een crisis ontstaat en de landelijke politiek gedwongen wordt tot ingrijpen, kan of zal beleid veranderen (Baumgartner en Jones, 1991).

Stromen van problemen, oplossingen en politiek

Een model dat noch in sociale leermodellen, noch in institutionele modellen lijkt te passen, is “*Multiple Streams Analysis*” (Zahariadis, 2014), gebaseerd op het stromenmodel van Kingdon (1985). Het gaat uit van drie stromen, namelijk problemen, oplossingen en politiek. De stroom van problemen bestaat uit toestanden die beleidsmakers en burgers aangepakt willen zien in de samenleving, zoals het milieu, inflatie, immigratie, veiligheid en de zorg. De stroom van oplossingen bestaat uit een ‘oersoep’ van ideeën over typen van beleidsoplossingen die concurreren om steun en acceptatie in een beleidsnetwerk. De stroom van politiek bestaat uit de publieke opinie, lobbygroepen en machtswisselingen door verkiezingen. De stromen treffen elkaar op een ‘policy venue’, letterlijk vertaalt een ontmoetingsplaats. Op deze ontmoetingsplaatsen ontstaan soms ‘windows of opportunity’, ofwel kritieke momenten. Als de gelegenheid zich aanbiedt, kunnen ‘entrepreneurs’ succesvol zijn als zij op een ontmoetingsplaats het momentum benutten voor het doorvoeren van een (ingrijpende) beleidsverandering. De condities waaronder zulke ontmoetingen plaatsvinden en waaronder ‘entrepreneurs’ effectief zijn, zijn in het model onvoldoende scherp ontwikkeld wat empirisch testen lastig maakt (Cairney en Heikkila, 2014). Desondanks wordt het model veelvuldig geciteerd en vinden op basis hiervan veel casestudies plaats (Zahariadis, 2014).

Aangezien er niet één wetenschappelijke lens bij voorbaat ‘de beste’ is, is gekozen voor drie modellen voor het bestuderen van het schaalbeleid van de nationale overheid:

- a. Een model dat de nadruk legt op sociaal leren en politieke macht: het *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith et al., 2014)
- b. Een model dat de nadruk legt op instituties en hun (moeizame) verandering: het *Punctuated Equilibrium-model* (Baumgartner et al., 2014)
- c. Het model van *Policy Generations* (De Vries, 1999) dat de nadruk op verandering *tussen beleidsnetwerken* als gevolg van enerzijds het ‘oude beleid’ en anderzijds grote veranderingen op macroniveau.

Daarbij heeft dit promotieonderzoek niet tot doel, of de pretentie, om deze dominante theorieën en modellen in de bestuurskunde, zoals het Advocacy Coalition-framework of het Punctuated Equilibrium-model, hard aan de empirie van het schaalbeleid van de rijksoverheid in Nederland te toetsen. Het gaat hier dus niet om theorietoetsend onderzoek. Wel hoopt het onderzoek bij te dragen aan verdere theorieontwikkeling.

4.3 Het Advocacy Coalition-framework

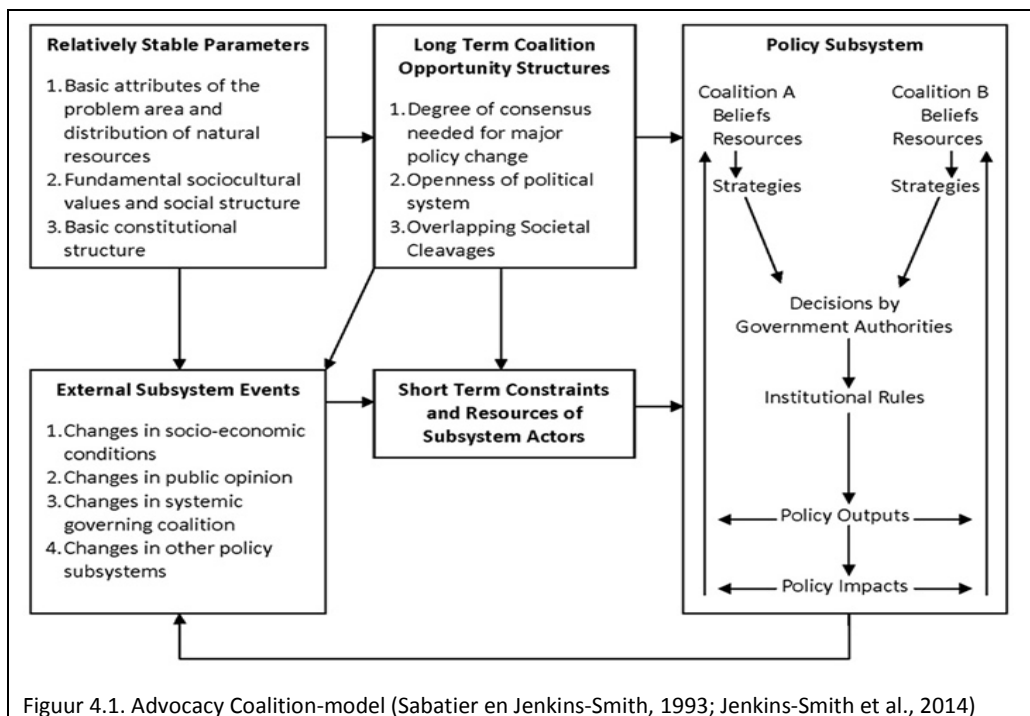
Het *Advocacy Coalition*-framework (ACF) legt het accent op coalitievorming binnen beleidsnetwerken en de rol van 'sociaal leren', mede aan de hand van wetenschappelijke informatie.³³ Het model relateert een aantal kernconcepten (zie figuur 4.1):

- Het beleidssubstelsysteem met daarbinnen minstens twee coalities, die proberen het overheidsbeleid te beïnvloeden.
- Factoren die de 'kracht' van een coalitie bepalen, 'opportunity structures', zoals op langere termijn de mate waarin het politieke stelsel nieuwkomers toelaat en op kortere termijn de beschikbare budgetten van coalitiepartners en positie in netwerken.³⁴
- Stabiele achtergrondkenmerken van een politiek systeem en een samenleving, zoals de bevolkingsdemografie en verdeling van natuurlijke middelen, de sociale structuur van een samenleving en de in een Grondwet vastgelegde structuur.
- Veranderingen in een politiek systeem en een samenleving, zoals de economische conjunctuur, veranderingen in de publieke opinie en veranderende regeringen.

Het model gaat uit van 'policy subsystems': *"the set of actors who are involved in dealing with a policy problem, such as air pollution control, mental health or energy"* (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993: 24). Het gaat dus om *beleidssubsystemen* die bestaan uit *elke* actor die invloed probeert uit te oefenen of feitelijk heeft op het beleid ten aanzien van een bepaald onderwerp in een bepaald geografisch gebied (Jenkins-Smith et al., 2014). Binnen een beleidssysteem is sprake van een horizontale schaaldimensie (tussen actoren die min of meer op gelijke voet staan) en een verticale schaaldimensie (een netwerk van internationale, nationale, regionale en lokale beleidsactoren) (Nohrstedt en Weible, 2010). Het gaat *niet* uitsluitend om de 'traditionele beleidssectoren' zoals het basisonderwijs, de ziekenhuizensector of het lokaal bestuur. Subsystemen kunnen bijvoorbeeld *ontstaan* doordat een groep ontevreden actoren zich afsplitst van een bestaand systeem. Als voorbeeld geven de auteurs het ontstaan van een beleidssubstelsysteem in de twintigste eeuw rond voedselveiligheid als gevolg van gebrekkige aandacht binnen het landbouwbeleid. Er zijn pasgeboren tot aan volwassen subsystemen (Sabatier, 1997).

³³ Een veel geciteerde, eerste publicatie stamt uit het begin van de jaren negentig (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993). Er zijn in 2014 meer dan tweehonderd empirische studies die uitgaan van dit framework (Jenkins-Smith et al., 2014). Daarvan waren de meesten gericht op milieubeleid (57%), gevolgd door zorg (11%), economie (8%), sociaal beleid (8%), onderwijs (6%), technologie (3%), recreatie (3%) en overige onderwerpen. De studies betreffen in gelijke mate beleid in Amerika (42%) en Europa (42%), gevolgd door Azië (7%), Afrika (3%), Australië (2%) en Zuid-Amerika (1%).

³⁴ Vergeleken met 1993 maakt het model in 2014 onderscheid tussen 'lange termijn structuren van mogelijkheden', zoals de mate van benodigde consensus voor ingrijpende beleidsverandering, de openheid van het politieke systeem en de mate waarin er binnen de samenleving 'overlappende kloven' zijn. En 'korte termijn beperkingen en middelen van substelsysteem actoren', zoals de mate waarin individuele leden namens actoren toonaangevende posities in het beleidsnetwerk weten te veroveren, of de mate waarin coalities over middelen beschikken, zoals geld en communicatiekanalen.



Figuur 4.1. Advocacy Coalition-model (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith et al., 2014)

Een verfijning van het model maakt verschil tussen ‘typen’ van subsysteem naar de mate van concurrentie of samenwerking (Sabatier en Weible, 2009). Er zijn systemen die een sterke neiging hebben tot polarisatie en competitie (*‘adversarial subsystems’*). Andere systemen zijn gericht zijn op samenwerking en consensusvorming, waarbij persoonlijke communicatie, dialoog en een gezamenlijke zoektocht naar feiten en besluitvorming wordt nagestreefd (*‘collaborative subsystems’*).

Het model is ontwikkeld met Amerikaanse ervaringen in gedachten, waarbij sprake is van een twee partijenstelsel – de Democraten en de Republikeinen – en de regering door één van de beide wordt gevormd (Sabatier, 1997). In een meerpartijenstelsel met coalitievorming op regeringsniveau, zoals Nederland, is het niet zo eenvoudig om een grens te trekken tussen een kleine of grote electorale verschuiving en politieke verandering. De onderzoekers bevelen aan te spreken van een ‘grote’ politieke verandering als er sprake is van een aanzienlijke verschuiving in de samenstelling van het parlement en de coalitieregering (Sabatier, 1997).

Voorspraak-coalities

Individueen kunnen aan het beleidssubsysteem deelnemen vanuit een parlementaire commissie, een overheidsinstelling, belangengroepen, private organisaties, semipublieke organisaties, of individuen in de media, wetenschap of bij commerciële bedrijven. Het aantal beleidsactoren kan oplopen tot vele honderden. Voor wetenschappelijke analyse is groepering nodig. Een effectieve benadering is om actoren te groeperen in *‘advocacy*

coalitions': "These are people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers, etc.) who share a particular belief system – that is, a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions – and show a nontrivial degree of coordinated activity over time" (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993: 25). Letterlijk vertaalt gaat het kortom om 'voorspraak-coalities' van mensen die een bepaalde geloofsovertuiging met elkaar delen. Individuen zijn 'boundedly rational' en gedreven om doelen te bereiken. Vaak is niet helder welke middelen daarbij het beste helpen. Kennis is beperkt. Bovendien kan de aandacht van individuen beperkt worden verdeeld. Individuen vereenvoudigen de wereld door 'geloofssystemen' te hanteren. Het gaat om causale theorieën over de relatie tussen oorzaken en gevolgen en doelen en middelen. Een geloofssysteem bestaat uit:

- Harde kern-overtuigingen van fundamentele waarden en uitgangspunten, die specifiek beleid overstijgen en toegepast kunnen worden in meerdere beleidssectoren;
- Beleidskern-overtuigingen, nauw gerelateerd aan het onderwerp en de beleidssector. Naast abstracte publieke waarden zijn ook wetenschappelijke en technische informatie van belang. Deze overtuigingen liggen aan de basis van het bestaande beleid en reflecteren de waarden van het subsysteem.
- Secundaire overtuigingen met betrekking tot de gekozen beleidsinstrumenten.

Het concept van harde kern-overtuigingen van fundamentele waarden en uitgangspunten is geworteld in het werk van politicologen over geloofssystemen bij politieke elites. Voorbeelden van dergelijke waarden zijn de mate waarin wordt gehecht aan individuele vrijheid versus sociale gelijkheid. De posities van actoren kunnen worden uitgedrukt op de bekende 'links/rechts'-schaal (Sabatier, 1997). De basisgedachte daarbij is dat abstracte politieke geloofssystemen – zoals een politieke ideologie – stabiel zijn en minder veranderbaar dan specifieke overtuigingen ten aanzien van specifieke beleidsproblemen. Hier speelt onder meer cognitieve dissonantie: informatie die niet past binnen het dominante paradigma wordt genegeerd. Er ontstaan 'groupthink'-processen: de dominante coalitie die aan de macht is, zal niet snel de eigen opvattingen bijstellen. Men heeft de neiging om tegenstanders sterker en kwaadaardiger in te schatten dan zij in de praktijk zijn. Dit leidt tot een verdieping van conflict en het demoniseren van mensen met andere overtuigingen.³⁵

Bij de overtuigingen ten aanzien van de 'beleidskern' gaat het om normatieve opvattingen en causale percepties over het gehele beleidsdomein of subsysteem. Voorbeelden hiervan zijn normatieve opvattingen over het belang van economische groei versus de bescherming van het milieu. Percepties ten aanzien van de ernst en de oorzaken van het beleidsprobleem en ideeën over strategieën om het probleem aan te pakken, zoals opvattingen over de vraag of

³⁵ Het 'Policy Conflict Framework', gebaseerd op het AC-framework, stelt de rol van conflicten meer centraal (Weible, en Heikila, 2017). Conflicten kunnen ontstaan op drie schaalniveaus, namelijk het politieke systeem, het beleidsnetwerk en concrete situaties waarin beleid tot stand komt. Dergelijke conflicten zijn niet goed of slecht. Conflicten kunnen nodig zijn om wenselijke verandering tot stand te brengen. Zonder wrijving geen glans. Om te begrijpen onder welke condities conflicten worden opgelost en wanneer zij in stand blijven of verdiepen, wordt geleund op psychologische inzichten.

de overheid dan wel de markt het beste in staat is met oplossingen te komen. En de vraag of het probleem op internationaal, nationaal, provinciaal of lokaal schaalniveau moet worden aangepakt. Coalities ontstaan doordat actoren elkaar ten aanzien van de beleidskern kunnen vinden en aan elkaar vastplakken: *“policy core beliefs are the fundamental ‘glue’ of coalitions”* (Sabatier, 1997: 103). Voor- en tegenstanders zijn vaak in stabiele coalities verdeeld als het gaat om hun opvattingen over de beleidskern. Stabiliteit in deze verdeling duurt vaak minstens tien jaar. Actoren met dezelfde overtuigingen ten aanzien van de beleidskern kunnen het oneens zijn over de gewenste inzet van beleidsinstrumenten. Instrumentele verandering is daarom gemakkelijker te realiseren.

Machtsverhoudingen tussen coalities en de logica van collectieve actie

Het aantal coalities dat ontstaat, hangt samen met de noodzaak om krachten te bundelen om effectieve invloed te kunnen uitoefenen op het overheidsbeleid. In de meeste subsystemen zal het aantal ‘politiek significante voorspraak-coalities’ beperkt zijn. In rustige subsystemen kan er soms slechts één coalitie zijn. In de meeste gevallen zullen er twee tot vier invloedrijke coalities zijn (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993). Coalities kunnen relatief gelijkwaardig zijn, of één coalitie kan zo dominant zijn dat er sprake is van een beleidsmonopolie. Het is uiteraard denkbaar dat het interveniërend verhaal het niet wint en dat het vigerende dominante discours en daarmee het staande beleid ongewijzigd blijven.

De meeste coalities bestaan uit leiders van belangengroepen, ambtenaren, politici uit verschillende schaalniveaus, onderzoekers en wetenschappers en soms ook een aantal journalisten (Sabatier, 1997). Onderzoek laat zien, dat coalities weliswaar inderdaad stabiel zijn over langere tijd, maar dat overstappen van de ene naar de andere coalitie ook vrij gebruikelijk is (Jenkins et al., 2014).

Subsystemen kennen ook niet-geïntegreerde actoren die zich nog niet hebben uitgesproken over beleidsvraagstukken (Nohrstedt en Weible, 2010). Een vraag is welke rol en invloed deze niet-geïntegreerde actoren kunnen hebben, maar de assumptie is dat hun invloed op het overheidsbeleid beperkt is (Sabatier, 1997).

Binnen een subsysteem kunnen er ook ‘neutrale posities’ zijn, bijvoorbeeld in het geval van onderzoekers of ambtenaren die zich daadwerkelijk gedragen conform de traditionele opvatting van wetenschappelijke of ambtelijke ‘neutraliteit’ (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993). Er zullen ook personen zijn, bijvoorbeeld topambtenaren, die zich gedragen als *“policy broker”*, ofwel beleidsmakelaar, en erop gericht zijn om het niveau van politiek conflict redelijke grenzen te houden door voorstellen te doen als compromis.

Een probleem bij de totstandkoming van coalities is de mate waarin het loont voor actoren om tijd en energie in coalitievorming te steken, als zij door niets te doen kunnen profiteren van de inspanningen van anderen, ofwel via ‘free rider’-gedrag (Sabatier, 1997). In een aanvulling zijn de inzichten uit literatuur over wederzijdse afhankelijkheden en de logica van collectieve actie van actoren binnen netwerken betrokken (Fenger en Klok, 2001). Daarbij luidt de hypothese dat coalities een grotere kans hebben op voortbestaan als (a) er duidelijke voordelen te behalen zijn voor deelname aan de coalitie van de leden, (b) deze

baten van deelname en participatie in de coalitie opwegen tegen de kosten en (c) de leden van de coalitie kunnen monitoren of de andere deelnemers in de coalitie nog steeds proberen samen te werken rond dezelfde doelen. Is er veel functionele overlap en coördinatie over een politiek thema voor besluitvorming, dan zullen coalitiepartners met hetzelfde geloofssysteem elkaar stevig omarmen en leidt dit tot een intensivering van het conflict tussen tegengestelde voorspraak-coalities. Bij een beperkte coördinatie en overlap zal de mate van conflict tussen coalities beperkt zijn.

Ingrijpende beleidsverandering en de rol van 'crisis'

Ten aanzien van de afhankelijke variabele, de beleidsverandering, wordt er onderscheid gemaakt tussen grote veranderingen in de beleidskern en kleine veranderingen in de beleidsinstrumenten: *"major change is change in the policy core aspects of a governmental program, whereas minor change is change in the secondary aspects"* (Sabatier, 1997: 118). Daarbij kan een verandering binnen één beleidsnetwerk gezien en beleefd worden als een kleine verandering, maar op een ander niveau als een grote verandering worden gezien. Zo kan een verandering in het reguleringsbeleid van auto-uitlaatgassen voor het subsysteem dat zich met auto's bezig houdt groot zijn, maar relatief klein voor het grotere beleidssysteem dat zich bezig houdt met luchtvervuiling als geheel.

Ingrijpende veranderingen kunnen op twee wijzen tot stand komen (Jenkins et al., 2014). Ten eerste kan verandering het gevolg zijn van macro-factoren van buiten de beleidssector, zoals een verandering van een regering of een economische verandering. Een tweede bron van verandering ligt binnen de sector en het beleidsnetwerk, dus een interne crisis of fiasco en ernstig systeem-falen. Een crisis is kortom een noodzakelijk, maar niet afdoende element voor beleidsverandering. Een crisis moet worden 'vertaald' en collectief beleefd worden via de publieke media, hoog op de politieke agenda komen te staan en zo openingen bieden voor coalities om een gewillig oor te krijgen bij politieke partijen en invloedrijke actoren die in staat zijn het beleid een andere richting op te sturen.

De inzichten over 'crisis management' en beleidsverandering zijn in de theorie geïncorporeerd (Nohrstedt en Weible, 2010). De basisgedachte lijkt dat de grootte van de crisis bepalend is voor de mate van beleidsverandering vanuit het adagium: *"the bigger the cause, the bigger the impacts"* (Nohrstedt en Weible, 2010: 3). Er zijn echter ook praktijkvoorbeelden waarbij beleid *niet* is veranderd ondanks een crisis. En in sommige gevallen leidt een crisis tot beleidsverandering, terwijl gelijke gevallen dezelfde crisis geen zichtbare gevolgen heeft. Technologische innovaties, macro-economische veranderingen, veranderende samenstellingen van parlementen en regeringen, activiteiten van belangengroeperingen, veranderingen in de publieke opinie en veranderingen in verwante beleidsnetwerken worden als 'externe schok' getypeerd. Van belang is om niet alleen te kijken naar de objectief meetbare veranderingen in de context, maar tevens naar de wijze waarop deze door de beleidsactoren binnen een netwerk worden beleefd en besproken. Conceptueel komt dit tot uitdrukking in de term 'focussing event'. Actoren moeten het gevoel hebben dat (a) er sprake is van een verrassende ontwikkeling, (b) de verandering

moet bijdragen aan gevoelens van onzekerheid over de toekomst en (c) het huidige beleid niet in staat de oplossing te bieden. Voor nader onderzoek naar de invloed van ‘crisis’ stellen zij voor om rekening te houden met twee dimensies: beleidsnabijheid en geografische nabijheid, waarbij zij enkele voorbeelden geven ter illustratie (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1. Geografische nabijheid en beleidsnabijheid van crisis (Nohrstedt en Weible, 2010: 21).		
	Kleine geografische afstand	Grote geografische afstand
Kleine beleidsmatige afstand	<i>Onmiddellijke crisis</i> , bijv. impact van orkaan Katrina op het crisisbeleid van de staat Louisiana	<i>Beleidsnabije crisis</i> , bijv. impact van aanslagen op 9/11 in New York op veiligheidsbeleid in EU.
Grote beleidsmatige afstand	<i>Geografisch-verwante crisis</i> , bijv. impact bosbranden in een staat op regionaal gezondheidsbeleid	<i>Indirecte crisis</i> , bijv. impact van een epidemiologische viruscrisis op het anti-terrorismebeleid.

Voorbeelden van kwalitatieve casestudies aan de hand van het Advocacy Coalition-framework betreffen de invloed van de kwestie van tweetalig onderwijs in de Canadese staat Ontario (Mawhinney, 1993), een wet die het Amerikaanse binnenlandse luchtverkeer dereguleert (Brown en Stewart, 1993), het waterbeleid in Californië (Munro, 1993) en de federale regulering van televisie in de Verenigde Staten (Barke, 1993).

Het recht op Franstalig onderwijs in Ontario betreft een kwestie die raakt aan de ‘harde kern’ van geloofsovertuigingen van partijen en debat tegen de achtergrond van nationalisme en separatisme (Mawhinney, 1993). De beleidsverandering betreft het vastleggen in de Canadese grondwet van het recht om in het Engels of Frans les te krijgen. De Franstalige minderheid in Ontario liep vast op het provinciaal bestuur, maar wist steun te genereren binnen het nationale politieke systeem en kon zo ‘winnen’.³⁶ De casestudie naar waterbeleid in Californië laat zien, dat in sommige gevallen ingrijpende verandering *niet* tot stand komt doordat twee coalities elkaar in balans houden (Munro, 1993).

De casestudie naar een wet die het binnenlandse luchtverkeer dereguleert, wijst op het belang van economische groei en een algemene verandering richting (neoliberale) marktwerking in vele sectoren (Brown en Stewart, 1993). Bij het verwerven van steun voor de dereguleringswet hielpen academische debatten en economische inzichten, die aantoonde dat luchtvaartmaatschappijen in een gedereguleerde markt goedkopere tarieven rekenden. Wetenschappelijke kennis kan zo een rol spelen. De casestudie naar federale regulering van televisie laat zien, dat het stellen van ‘technische normen’ door een

³⁶ Idem dito werd de afschaffing van gescheiden onderwijs in sommige Amerikaanse staten deels gewonnen door steun en vanuit het Amerikaanse nationale niveau. Dit wijst op de ‘kunst van het schaalspringen’, waarbij conflict op lager niveau wordt opgelost op een hoger niveau (Hajer, 2003).

overheidsorgaan gedomineerd wordt door apolitiek debat binnen een netwerk van ambtenaren, bedrijfsleven en experts (Barke, 1993).

In één casusstudie is gebruik gemaakt van kwantitatieve methoden om de (macht)verhoudingen tussen discourscoalities te onderzoeken. Deze casus betreft het aanhoudend dispuut over het boren naar gas en olie op het continentaal plat (Jenkins-Smith en St. Clair, 1993). De voorstanders van boren bestaan uit een coalitie van grote bedrijven met steun van het verantwoordelijke overheidsdepartement. De tegenstanders bestaan uit een coalitie van milieugroeperingen. Beide groepen hebben diepe geloofsovertuigingen met een bijna religieus karakter. De kwantitatieve analyse behandelt het debat in het Amerikaanse congres over een periode van twintig jaar.³⁷ De onderzoekers focussen op het verschil in argumentatie en debatstijl tussen de milieubeweging en de lobby vanuit het bedrijfsleven. De vertegenwoordigers van de milieubeweging laten zich over een veel groter spectrum aan onderwerpen uit, terwijl de lobbyisten van het bedrijfsleven zich beperken tot de harde kern van argumenten rond hun zakelijk belang. *“Material group agents are particularly attentive to their groups’ bottom-line positions, but allow greater latitude than purposive group agents in strategic alteration of expression (or even learning) on other, less central issues”* (Jenkins-Smith en St. Clair, 1993: 171). Daarom betwijfelen de onderzoekers de validiteit van de assumptie binnen het model dat in beleidsdebatten elke voorspraak-coalitie een driedeling kent in ideologische en harde kern-geloofsovertuigingen, beleidskern-overtuigingen en secundaire overtuigingen. De lobby vanuit het bedrijfsleven is immers puur gericht op economisch eigenbelang. Andere analyses laten overigens zien dat de opstelling van het verantwoordelijke departement wisselt, waarbij soms wordt aangesloten bij de milieubeweging en dan het bedrijfsleven (Fenger en Klok, 2001).

Een andere hypothese van het Advocacy Coalition-framework wordt bevestigd, namelijk dat ingrijpende beleidsverandering vooral tot stand komt onder invloed van electorale veranderingen, crisis en sociaaleconomische ontwikkelingen. De veranderingen in het overheidsbeleid ten aanzien van boren naar gas en olie op het continentaal plat zijn het grootst bij de verandering van regeringen (van de democraat Carter naar de republikein Reagan) in combinatie met een milieuramp (de Barbara-olievlek op de Zuid-Californische kust in 1969) en de tweede oliecrisis en stijgende olieprijsen eind jaren zeventig.

4.4 Het Punctuated Equilibrium model

Het ‘Punctuated Equilibrium’-model, ofwel het onderbroken evenwichtsmodel, probeert een verklaring te vinden voor de observatie dat beleid enerzijds gekarakteriseerd kan worden als stabiel met hooguit incrementele veranderingen. En het feit dat er anderzijds

³⁷ Om de ontwikkelingen in tijd in het dispuut te onderzoeken, zijn de verslagen, tussen 1969 en 1987 van hoorzittingen in het Amerikaanse Congres gecodeerd en geanalyseerd. De focus lag daarbij op het beschrijven van de lobby door grote bedrijven of milieugroeperingen.

momenten zijn waarbij politieke besluitvorming heeft geleid tot grootschalige afwijkingen (Baumgartner en Jones, 1991).³⁸ Beleidsverandering heeft vaak de vorm van langdurige stabiliteit met plotse, grote en dramatische wijzigingen (Baumgartner, 2013).³⁹ Statistische verhoudingen typeren de meeste beleidsterreinen meer dan crisis, maar crisissen komen voor en kunnen leiden tot grote veranderingen. De opkomst van een nieuw ‘beleidsbeeld’ - *a new policy “image”* – kan de natuurlijke autoriteit ondermijnen van een bestaande situatie. Na de vernieuwing ontstaat een lange fase van stabiliteit. Het beleid varieert zo tussen een fase van te beperkte reactie en een fase van overdreven reactie.

Een veelvuldig aangedragen casus betreft het beleid ten aanzien van kernenergie in Amerika. De associatie van kerncentrales met gevaar en milieuvervuiling en achteruitgang is een negatief beleidsbeeld dat concurreert met de (positieve) associatie van centrales met economische en technologische vooruitgang. De onderzoekers beschrijven hoe na de Tweede Wereldoorlog in Amerika in de loop van decennia het aanvankelijk optimistische beeld kantelt, ook als gevolg van handelen van actoren, en daarbij het beleid verandert (Baumgartner en Jones, 1991).

Bij het onderbroken evenwichtsmodel is één assumptie dat schaalvergroting van het overheidsapparaat het mogelijk maakt om binnen één staat duizenden beleidsproblemen tegelijkertijd op te lossen. Dat kan door het opdelen en toedelen van problemen aan subsystemen. De overheid is ondanks haar schaalvergroting na de Tweede Wereldoorlog geen vastgelopen moloch, maar een complex, interactief systeem met parallelle besluitvorming in subsystemen. *“No political system features continuous discussion on all issues that confront it. Rather, discussions of political issues are usually disaggregated into a number of issue-oriented policy subsystems”* (Baumgartner et al., 2014: 62). Deze subsystemen kunnen zich bezig houden met een enkel belang, competitie ondergaan, desintegreren of langdurig onafhankelijk zijn (Baumgartner et al., 2014). Alternatieve termen zijn ‘ijzeren driehoeken’ of ‘issue-netwerken’. Het gaat in de kern om gemeenschappen van specialisten die opereren buiten de politieke ‘spotlights’. Gewone burgers onthouden zich van participatie en organisaties met sterk afwijkende opvattingen worden uitgesloten. Binnen deze subsystemen domineren beleidsmonopolies ondersteund met een krachtig idee en bepalend beleidsbeeld. Beleidsbeelden zijn een mengeling van empirische informatie en een emotioneel aansprekend beeld. Succesvolle

³⁸ Het model heeft grote verwantschap met de benadering van Peter Hall uit 1993 van beleidsparadigma's. In een artikel uit 2013 worden de centrale concepten vergeleken. *“Although we talk of positive feedback mechanisms, cascades, and image–venue interactions and not of paradigm shifts, the underlying concepts and mechanisms are remarkably similar”* (Baumgartner, 2013: 240).

Volgens Baumgartner spelen ideeën – ofwel beleidsparadigma's - een sleutelrol bij ingrijpende verandering. Hij vindt het daarbij niet nodig om onderscheid te maken tussen ordes van verandering.

³⁹ Het model is toegepast in diverse landen en beleidsterreinen, zoals het wetenschapsbeleid in Nederland of de impact van het Dutroux-schandaal in België, en beleid in de Europese Unie, zoals het landbouwbeleid en de emancipatie van vrouwen (Baumgartner en Jones, 2014).

beleidsmonopolies zullen het beleid beperkt en langzaam veranderen. Er is sprake van *negatieve feedback*, zoals een thermostaat de kamertemperatuur stabiel houdt. In de praktijk heeft het nationale politieke systeem een conservatieve natuur. Het gaat om: *“the politics of equilibrium: “the politics of the policy monopoly, incrementalism, a widely accepted supportive image, and negative feedback. Subsystem decision-making is decentralized to the iron triangles, and issue networks of specialists in the bureaucracy, legislative subgroups, and interested parties”* (Baumgartner et al., 2014: 67).

Incidenten kunnen leiden tot een fundamentele beleidsaanpassing als zij in de politieke ‘spotlights’ komen. Pas na een crisis ontstaat er ruimte voor ingrijpende verandering. Het beleid in subsystemen loopt vast en een probleem wordt niet adequaat opgelost. Het monopolie van specialisten binnen de beleidsnetwerken wordt doorbroken en de landelijke politiek kan ingrijpen en bijsturen. *“Macropolitics is the politics of punctuation – the politics of large-scale change, competing policy images, political manipulation, and positive feedback”* (Baumgartner et al., 2014: 67). De druk wordt opgebouwd tot er sprake is van een ontploffing (de vulkaanuitbarsting). Grootschalige incidenten kunnen de uitdrukking zijn van langzaam opgebouwde problemen (de aardverschuiving). Door kleine zandkorreltjes op een hoop te laten vallen, ontstaat een ophopende berg totdat een punt van *onderbroken evenwicht* wordt bereikt en een groot deel plots verschuift. Een kleine beweging genereert steeds meer steun waarbij burgers, beleidsmakers meepraten met nieuwe hypes (‘trending topics’). Een ingrijpende gebeurtenis kan symbool staan voor alles wat er mis is aan het staande beleid.

‘Framing’ wordt als cruciaal gezien voor processen van ingrijpende verandering. De introductie van nieuwe beleidsbeelden door nieuwe spelers op het niveau van de macro-politieke instituties is bepalend. Een gebeurtenis wordt in de beeldvorming versterkt en staat symbool voor ‘alles wat fout is’ aan het beleid. Dit heeft wat weg van haaien die collectief in een vreet-razernij raken (*feeding frenzy*), of burgers die achter een populaire politicus aanlopen (*bandwagon-effect*). Een ingrijpende verandering is mogelijk als er een sterk verhaal is, dat verklaart waarom de crisis het gevolg is van *falend beleid* en waarom een ingrijpende beleidswijziging zal bijdragen aan de oplossing.

Als het beleid in netwerken is vastgelopen, moet het probleem worden behandeld door de regering en volksvertegenwoordiging (Baumgartner et al., 2014). Binnen de landelijke politiek is een strijd gaande over de politieke agenda. Een thema wordt toegang geweigerd, komt hoger op de agenda, of verdwijnt weer.⁴⁰ Voor vrijwel alle beleidsproblemen geldt dat

⁴⁰ Recent onderzoek concludeert dat er geen bewijs is dat verkiezingen, veranderende samenstelling van regeringen en veranderingen in de premier van invloed zijn geweest op de macro-politieke agenda in Nederland, Engeland en Denemarken (Mortensen et al., 2011). Daarbij baseren zij zich op een vergelijking van de jaarlijkse toespraken van de staatshoofden over een periode van circa vijftig jaar. Binnen de beperkte tijd en ruimte die zulke toespraken bieden, moeten keuzes worden gemaakt over welke thema’s en welke problemen op de agenda komen. De veranderingen in de selectie van thema’s en problemen zijn niet verbonden met verkiezingen of politieke veranderingen in de regering.

zij op enig moment op de macro-politieke agenda belanden. De 'ontevreden minderheden' krijgen binnen beleidsnetwerken moeilijk toegang tot besluitvorming en kunnen binnen de landelijke politiek wel invloed uitoefenen (Baumgartner en Jones, 1991). Er is sprake van 'politiek ondernemerschap' door een 'entrepreneur' (Kingdon, 1984).

4.5 Het Policy Generations-model

Het model van 'Policy Generations' – ofwel beleidsgeneraties - gaat ervan uit dat bepaalde problemen worden verwaarloosd doordat de aandacht van het openbaar bestuur noodgedwongen uitgaat naar één beleidsaspect (De Vries, 1999). In het model worden periodieke veranderingen in de dominante politieke cultuur gecombineerd met veranderingen in overheidsbeleid (De Vries, 1999). De politieke veranderingen zijn een schakel tussen de meer algemene culturele en economische ontwikkelingen en het beleid. Dit leidt tot het ontstaan van beleidsgeneraties. Met een beleidsgeneratie wordt *“een periode bedoeld waarin één en hetzelfde beleidsaspect in alle beleidssectoren tot hoofdcriterium voor de beoordeling van het beleid wordt”* (De Vries, 1999: 215). Beleidsaspecten zijn dominante eisen, zoals doelmatigheid of interactief beleid. Daarbij zal in één periode hetzelfde hoofdcriterium dominant zijn in verschillende sectoren zoals het onderwijs, de sociale huursector, de zorg, de transportsector, de energie en wegenbouw.

In het model wordt veel nadruk gelegd op veranderingen in het beleid als reactie op eerder overheidsbeleid. De aandacht van het openbaar bestuur gaat noodgedwongen uit naar een deel van de beleidsproblemen of één aspect. Het 'relatieve aandacht'-paradigma gaat ervan uit, dat collectieven beperkte hoeveelheden energie hebben die toebedeeld kan worden aan het oplossen van problemen bij het bereiken van deze doelen (Namenwirth en Weber, 1987). Collectieve 'aandacht' is daarbij een actief proces, waarmee energie wordt gericht en gefocust op specifieke problemen. Aandacht geven is een 'zero-sum'-spel. In het beleidsproces leidt dit ertoe dat sommige aspecten, zoals inspraak of efficiency, overdreven aandacht zullen krijgen gedurende een bepaalde tijdsperiode, terwijl andere aspecten onderbelicht blijven. Dit beleid roept zijn eigen antireactie op. Een thema wordt tot politiek probleem verklaard en op de agenda gezet, een oplossing vastgesteld, een beleidsprogramma uitgevoerd, waarin nieuwe politieke discussie ontstaat vanuit teleurstelling of omdat andere waarden onderbelicht zijn gebleven. Zo ontstaan slingers in de beleidspendule, ofwel golfbewegingen (De Vries, 1999). Er is een termijn van enkele decennia nodig om deze vorm van beleidsverandering te bestuderen.⁴¹ Dit is gebaseerd op

⁴¹ In zijn bespreking van het model van 'Policy Generations' refereert De Vries aan de bestuurskundige literatuur vanaf de jaren vijftig, startend met de benadering van incrementele verandering (Lindblom, 1959) tot aan theorieën over beleidsleren (Hall, 1993), en het Advocacy Coalition-model rond strijdende coalities (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993). De Vries stelt dat al deze benaderingen kiezen voor een termijn van beleidsverandering van circa tien jaar.

de theorie van 'de tijdswielen' die uitgaat van twee cycli van honderdvijftig en vijftig jaar (Namenwirth, 1973). Samenlevingen ontwikkelen zich langs een tijds wiel, dat elke veertig tot vijftig jaar een kwartslag draait. In de *expressiefase* wordt een thema tot politiek probleem verklaard en op de agenda gezet met veel discussie en verhit debat. Waarna inde *adaptiefase* een oplossing wordt vastgesteld. In de *instrumentele fase* wordt een beleidsprogramma als oplossing ingevoerd en uitgevoerd. Daarna ontstaat een *integratiefase* van nieuwe politieke discussie, vanuit teleurstelling over het doelbereik of omdat bepaalde waarden onderbelicht zijn gebleven en aandacht gaan vragen. Elke fase vraagt een doorlooptijd van circa veertig á vijftig jaar, dus dit tijds wiel draait in totaal tweehonderd jaar alvorens aan een nieuwe ronde te beginnen.

Binnen elke fase bestaan vier draaibewegingen van circa tien á twaalf jaar, overwegend bepaald door de economische ontwikkelingen. Landen keren zich naar binnen ten tijde van economische achteruitgang en er ontstaat een fase van disciplineren en het aantrekken van de broekriem. Als de bodem is bereikt en de economie weer aantrekt, ontstaat ruimte voor vernieuwing en behoefte aan vooruitgang. In tijden van groeiende welvaart ontstaat de behoefte de wereld te verbeteren. Als de top is bereikt, verandert de toon van de muziek. Zo begint ook dit tweede tijds wiel opnieuw te draaien.

Incidenten of grote gebeurtenissen, zoals de Amerikaanse burgeroorlog in de negentiende eeuw, het Victoriaanse tijdperk, de Eerste en Tweede Wereldoorlog en de Grote Depressie in de jaren dertig van de twintigste eeuw liggen *niet* aan de basis van verandering van politieke waarden in verkiezingsprogramma's.⁴²

In het model van 'Policy Generations' wordt het ontstaan van een nieuwe beleidsgeneratie wordt bepaald door drie macrofactoren: (a) de culturele veranderingen in de samenleving, (b) de economische conjunctuur en (c) de politieke veranderingen, gerelateerd aan verkiezingen en de vorming van regeringen. De reden dat in verschillende sectoren één beleidsaspect dominant wordt in een bepaalde tijd, heeft kortom deels te maken met de heersende tijdsgeest en politieke cultuur. Een andere verklaring van het ontstaan van beleidsgeneraties is het fenomeen van 'beleidslenen'. De Vries baseert zich daarbij op de organisatiesociologische benadering die uitgaat van leren via imitatie (DiMaggio en Powell, 1983). Beleid dat wordt ontwikkeld in één gebied, bijvoorbeeld sociale woningbouw, wordt ook populair in een ander gebied, zoals de zorg of arbeidsvoorziening, zonder rekening te

⁴² Namenwirth heeft zijn theorie getoetst door onderzoek naar veranderingen van waarden in de verkiezingsprogramma's van de Democratische en Republikeinse partij tussen 1844 tot en met 1964, opgesteld bij 31 campagnes voor de presidentiële verkiezingen. Het onderzoek heeft zich gericht op de vraag in welke mate een bepaald thema aandacht kreeg in verkiezingsprogramma's. Voorbeeld zijn de opvattingen van de Republieken en Democraten in de negentiende eeuw over slavernij. Beide partijen stonden lijnrecht tegenover elkaar. Het thema stond voor beiden hoog op de agenda. Op vergelijkbare wijze is gekeken naar bijvoorbeeld politieke opvattingen over de rol van de federale staat of politieke opvattingen over de verdeling van welvaart. Overigens concludeert hij voor sommige waarden dat hun verandering zich niet gedraagt conform deze cycli. Er zijn uitzonderingen.

houden met sectorale verschillen. Beleidsmakers vertrouwen op externe adviseurs, die beleidsoplossingen lenen. Gemeenten kopiëren elkaars beleidsplannen, waarbij slechts de naam van de gemeente wordt geknipt en geplakt. Ongeacht wat precies het beleidsprobleem is, 'monitoring' lijkt altijd de oplossing. Landen stellen onderzoekscommissies in, die de opdracht krijgen om te 'leren' van het beleid in andere landen en het daar gevoerde beleid te vertalen naar beleidsoplossingen in eigen land.⁴³ De Vries voegt hier de hypothese aan toe dat door het lenen en imiteren van beleidsoplossingen er een generatie over sectoren heen ontstaat, die vervolgens over een geheel van beleidssectoren heen op enig moment weer tot een collectieve antireactie leidt, waarbij de verschillende netwerken binnen diverse beleidssectoren elkaar weer gaan kopiëren in het vinden van oplossingen. Daarnaast wijst De Vries op het ontstaan van beleidsgeneraties doordat beleidsmakers opgroeien in een bepaalde tijd en van daaruit normen en waarden met zich meedragen.

Onderzoek naar het volkshuisvestingsbeleid na de Tweede Wereldoorlog laat tussen 1950 en 1990 een viertal fasen zien (De Vries, 1996). De periode 1945-1950 is een fase van snelle wederopbouw. Na 1950 komt er een accent op planning en kwaliteit waarbij grootschalige woningbouw plaatsvindt. Vanaf het midden van de jaren zestig treedt democratisering als waarde op de voorgrond. In de periode 1982 tot 1994 verschuift het hoofdaccent naar meer efficiency in de productie en bezuinigingen. De christendemocratische, sociaaldemocratische en liberale partijen verschillen op basis van hun ideologie in aandacht voor publieke waarden bij dit beleid ten aanzien van de volkshuisvesting (De Vries, 1997). Het CDA hecht in de regel grote waarde aan corporatisme, waarbij partijen in tripartiet overleg gezamenlijk tot een goede planning komen. De VVD hecht meer waarde aan een doelmatige omgang met overheidsgeld. De PvdA hecht grote waarde aan democratisering. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de neiging van overheden om te decentraliseren of te centraliseren laat veranderingen zien in de vorm zichzelf herhalende cycli met golven die circa tien tot vijftien jaar duren (De Vries, 2000). Argumenten zoals democratisering en efficiency worden zowel gehanteerd om te pleiten voor centralisatie als voor decentralisatie. Uit het onderzoek blijkt dat verschillende landen op dezelfde momenten soms een andere focus leggen. De Vries wijst op Engeland, waar in de jaren tachtig gemeenten als 'ondoelmatig' werden gezien en de Thatcher-regering beleid centraliseerde. In dezelfde periode is in Nederland sprake van decentralisatiebeleid.

⁴³ Deze gedachte past bij het "*Diffusion of Innovations*"-model dat de nadruk legt op het overnemen van beleid van verschillende overheidsorganisaties (Berry en Berry, 2014).

4.6 Meten van paradigma-verschuiving

Het meten van verandering is niet eenvoudig (De Vries, 1999). Wat telt als verandering? Wanneer kan onderscheid worden gemaakt tussen ‘oude wijn in nieuwe zakken’ en daadwerkelijke ‘vernieuwing’ (Streeck en Thelen, 2005)? Dit vraagt om een combinatie van gezond verstand en methodisch handelen (Hogwood en Peters, 1992). In de literatuur komen verschillende voorstellen naar voren ten aanzien van de variabelen en indicatoren waarmee beleidsverandering en verandering van beleidsparadigma’s gemeten kunnen worden. Recent is voorgesteld om veranderingen in beleidsparadigma’s te onderzoeken door onderzoek naar vier indicatoren, namelijk in (a) het dominante ‘cognitieve frame’, (b) de formele beleidsdoelen, (c) de ingezette beleidsinstrumenten, zoals wet- en regelgeving en geld, en (d) veranderingen in de rollen van organisaties die het beleid uitvoeren (Kern et al., 2014). Er kan pas van een paradigma-shift worden gesproken bij significante verandering tussen twee meetmomenten op elk van de vier indicatoren: *“This measurement would contrast with instances in which problems arise but small, ad hoc adjustments are made to only one or two levels”* (Kern et al., 2014: 515).⁴⁴ Een veranderd beleidsparadigma betekent daarbij nog niet dat wordt bijgedragen aan een daadwerkelijke oplossing van het beleidsprobleem in de samenleving. Zo hoeft een vernieuwd beleidsparadigma ten aanzien van energievoorziening niet daadwerkelijk te leiden tot meer gebruik van ‘schone energie’ en het behalen van de beleidsdoelen (Kern et al., 2014).

Hieronder wordt dieper ingegaan op drie methodologische benaderingen:

- a. Het meten van beleidsverandering door het registeren van veranderingen in beleidsparadigma’s, frames, discourscoalities en beleidsverhalen;
- b. Het meten van beleidsverandering door het registreren van veranderingen van instituties en wet- en regelgeving;
- c. Het meten van beleidsverandering door het registeren van veranderingen in budget.

a. Veranderende paradigma’s, frames, discourscoalities en beleidsverhalen

Bij het concept beleidsparadigma draait het vooral om de verandering van het dominante ‘frame’ en discours in het beleid en duidelijke verandering van de beleidsdoelen. Verandering van de beleidsinstrumenten is daarmee vergeleken duidelijk van een lagere

⁴⁴ Deze benadering is toegepast op veranderingen in het energiebeleid in Engeland tussen 2000 en 2009 (Kern et al., 2014). In deze casus constateren dat zij dat er geen sprake is van een nieuw dominant paradigma, maar van een fusie van twee ‘beleidsverhalen’: *“As such, two initially separate narratives together performed central functions within the process of change, despite the fact that one did not defeat the other to become the dominant narrative. In fact, it is in combination that they appeared most powerful to influence change”* (Kern et al., 2014: 525). Er is een paradigma-verandering in het energiebeleid met door een toegenomen focus op alternatieve energievormen. Als belangrijke oorzaak zien zij de opkomst van nationalisme in Rusland en daarmee de wens van de Engelse overheid om minder afhankelijk te worden van energieleveringen uit dit land.

orde (Hall, 1993). Hiermee samenhangend is het eind jaren tachtig het concept 'discourscoalitie' geïntroduceerd, dat wijst op het politieke belang en de strijd tussen groepen van actoren met een gemeenschappelijk denkkader en bijbehorend discours (Hajer, 1989).⁴⁵ Soms worden discourscoalities expliciet gesloten, maar vaker impliciet. Daarbij staat het discours voor *"het samenstel van talige en niet-talige handelingen en praktijken dat beïnvloedt wat gedacht, begrepen en gezegd wordt"* (Hajer, 1989: 244). Een discours kent drie lagen: (a) epistemische motieven en talige uitdrukkingen die ons onbewuste beheersen, (b) beleidsvocabulaires met concepten om inhoud te geven aan een specifiek beleidsprogramma en (c) verhalen in de vorm van zingevingskaders die orde scheppen in chaos en de inzet in een conflict bepalen. Er worden nieuwe metaforen geïntroduceerd, waarmee bepaalde problemen verliezen aan betekenis en andere zich opdringen. Karakteristiek is een strijd tussen actoren die proberen hun visie op de werkelijkheid op te leggen door debat of via manipulatie en machtsuitoefening. In dit proces vormen zich coalities rond interpretaties van de werkelijkheid. Veelal bestaan er een dominant beleidsverhaal en een interveniërend verhaal (Van der Steen, 2009). Dit laatste verhaal kan aan kracht winnen en dominant worden met als gevolg dat radicale wijzigingen mogelijk worden van het institutionele pad. De beleidsactor die in staat is het meest overtuigende 'frame' te presenteren, stuurt het debat. Er ontstaat een onderhandeling tussen coalities en daarbij een wedstrijd in het 'framen'. 'Reframing' ontstaat als actoren hun 'frame' aanpassen en een 'nieuwe taal' hanteren.

Passend bij deze benadering is het *"Policy Narrative"*-framework ontwikkeld, dat zich concentreert op de vraag welke rol beleidsverhalen spelen in het beleidsproces (McBeth et al, 2014). Vanuit een sociaal-constructivistische benadering leggen de auteurs de nadruk op de toenemende invloed in de moderne postindustriële samenleving van consumptie en marketing waarbij beleidsentrepreneurs als 'spindoctors' bezig zijn met het vormgeven van beleidsdebatten als een gevecht tussen concurrerende verhalen. Daarbij speelt mee dat in de hedendaagse samenleving Facebook, Twitter, YouTube en altijd doorgaande nieuwsprogramma's op televisie ervoor zorgen dat zulke beleidsverhalen snel en wijdverbreid kunnen worden.

Beleidsverhalen bevatten vier elementen. Ten eerste is er de setting of het decor. Hier wordt het beleidsprobleem in een context geplaatst. De context bestaat uit een geografisch afgebakend gebied: lokaal, regionaal, landelijk of internationaal. Verkiezingen, economische en demografische veranderingen bevinden zich in 'de context' van het beleidsverhaal. In de

⁴⁵ Hij wijst er - net als Hall - op dat in de jaren tachtig het Keynesiaanse, staats dirigistische model is vervangen door neoliberaal beleid. Na casestudie-onderzoek naar de economische politiek van de gemeente Amsterdam concludeert hij dat er tussen de jaren zeventig en de jaren tachtig één paradigma-verandering heeft plaatsgevonden. Daarbij ontstond een nieuwe, dominante coalitie uit de Kamer van Koophandel, managers van enkele grote bedrijven, hoofden van gemeentelijke diensten, kopstukken van de PvdA en het CDA en het college van B&W van Amsterdam. Vooral bij de lokale PvdA vond een omslag in denken plaats.

beleidsverhalen komen 'crisissen' tot leven, mede door de 'publieke opinie'. Er zijn artefacten waarmee spelers het verhaal vertellen, zoals wetten, bewijzen et cetera. Een tweede element zijn de karakters. In elk goed beleidsverhaal zijn er slachtoffers van het probleem, schurken die het probleem veroorzaken en helden die het probleem oplossen. In gevechten tussen coalities speelt de vraag naar 'verantwoordelijkheid' en 'schuld' (Stone, 2011). Ten derde is er het plot: de gebeurtenissen ontwikkelen zich, waarbij er een oorzaak en gevolg wordt verondersteld en het einde lange tijd onzeker is. Het verhaal heeft altijd een begin, middenstuk en einde. Een vierde element is de moraal van het verhaal. Er is een 'zedesles'. Het beleidsverhaal biedt een oplossing.

b. Verandering van instituties en formele regelgeving

Anderen leggen de focus op verandering van formele instituties en wet- en regelgeving als indicator voor beleidsverandering (Streeck en Thelen, 2005). Instituties staan daarbij zeker *niet* gelijk aan organisaties, hoewel die associatie door velen snel wordt gemaakt – zeker in het dagelijks spraakgebruik. De kern van elke institutionele theorie is dat structuren voor actoren werkelijkheid construeren en door diezelfde actoren door reconstructie en herbevestiging van de structuur steeds opnieuw gevormd worden (Van der Steen, 2009). Bij een hoge graad van institutionalisering is de sociale orde verankerd geraakt in de *cognitieve* interpretatieschema's en denkkaders van mensen, ofwel 'agenten'. De waarde van instituties is, dat zij mensen en organisaties te midden van een veelal complexe en ambigue samenleving zekerheid en houvast bieden. Er wordt cognitieve zekerheid geboden door betekenisgeving aan ambigue informatie, door duidelijkheid over welke waarden van belang zijn en wat goed en slecht is en de vraag welke gedragingen passend zijn. Mensen volgen vanzelf de gevestigde paden, 'olifantenpaadjes', die door herhaling inslijten. Instituties bieden zo richting aan handelen te midden van ambiguïteit.

Van der Steen noemt het 'essentieel' dat cognitieve, normatieve en regulatieve structuren niet vast omschreven staan. Op dit punt wijkt hij af van Streeck en Thelen, die erkennen dat er in het sociale leven veel informele normen zijn - die door antropologen bestudeerd kunnen worden – maar dat het bij politieke economische instituties gaat om formele normen en sancties die zijn vastgelegd in wetten en regels. Daarbij is voor hen essentieel dat er een autoriteit of onafhankelijke marktmeester is, ofwel "*a third party*", waarop partijen zich kunnen beroepen om de formele regels te handhaven (Streeck en Thelen, 2005: 10). Zij hebben daarbij ten aanzien van de rol van formele instituties een kwadranten-model voorgesteld om processen van beleidsverandering (incrementeel, abrupt) en de resultaten daarvan (continuïteit, discontinuïteit) te verbinden (Streeck en Thelen, 2005).

Op deze manier bekeken kunnen formele instituties op vijf manieren veranderen:

- "*Displacement*". Een nieuw 'model' komt langzaam op en daagt de bestaande dominante institutie uit, zodat eerder voor waar aangenomen 'modellen' steeds meer ter discussie worden gesteld en vervangen worden. ("*Invasion of foreign practices*")

- *“Layering”*. Binnen een bepaalde institutie worden van binnenuit langzaam nieuwe elementen (regels, normen) aan de kern toegevoegd totdat uiteindelijk de gehele institutie in essentie is veranderd (*“New fringe eats into old core”*).
- *“Drift”*. De maatschappelijke context en beleidsproblemen veranderen, maar de institutie past zich niet aan, waardoor deze op drift raakt en het belang afneemt.
- *“Conversion”*. Een bestaande institutie krijgt een ander doel en andere taak, zodat oude structuren worden gebruikt om nieuwe doelen mee te bereiken.
- *“Exhaustion”*. De institutie wordt overbodig en opgeheven, bijvoorbeeld omdat er een nieuwe zienswijze op de problemen is ontstaan door een paradigmashift.

Tabel 4.2. Typen van institutionele verandering (vertaald o.b.v. Streeck en Thelen, 2005).

		Resultaten van verandering	
		Continuïteit	Discontinuïteit
Processen van verandering	Incrementeel	Reproductie door aanpassing	Graduele transformatie
	Abrupt	Overleven en terugkeer	Afbreuk en vervanging

c. Veranderingen in overheidsbudgetten

Sommigen geven de voorkeur aan onderzoek naar overheidsbudgetten als indicator voor het maken van onderscheid tussen beperkte en kleine dan wel ingrijpende beleidsverandering (Baumgartner et al, 2014). Een illustratie is onderzoek naar de uitgaven van de federale overheid over een periode van tweehonderd jaar (Baumgartner et al, 2014). Deze uitgaven zijn vrij plots gegroeid bij oorlogen in 1812, de Amerikaanse burgeroorlog rond 1860, de Eerste Wereldoorlog en de Tweede Wereldoorlog. Dit laat volgens de onderzoekers zien dat in tijden van oorlog de politieke besluitvorming en het overheidsbeleid drastisch veranderd om in tijden van vrede terug te vallen in bekende patronen. Er is ook onderzoek gedaan naar de jaarlijkse budgetveranderingen over circa zestig beleidsterreinen waarop de Amerikaanse federale overheid uitgaven doet. De periode betreft 1947 tot 2008. De grote bulk aan budgettaire verschuivingen betreft zeer kleine wijzigingen, waarbij het budget in één jaar met niet meer dan -5% of +15% verandert. Er zijn ook verrassend grote uitschieters, waarbij het budget van het ene op het andere jaar met meer dan 150% stijgt. Er is een combinatie van ‘extreem instrumentalisme’ en significante aantallen van radicale beleidsverandering (Baumgartner, 2013).

4.7 Samenvattend: paradigmawijzigingen in beleid

In theorie over de veranderlijkheid van overheidsbeleid worden de metaforen van evolutie en revolutie regelmatig gebruikt (e.g. Hall, 1993; Olivier en Pemberton, 2004; Teisman et al.,

2008). Bij de metafoor van evolutie wordt de suggestie gewekt van een langzaam en gestaag veranderingsproces dat op natuurlijke wijze leidt tot het overleven van het sterkste beleid en het uitsterven van de zwakkere elementen. Bij de metafoor van revolutie wordt de suggestie gewekt, dat lange tijd de beleidselite zichzelf aan de top van de beleidspiramide in positie houdt. Totdat een strijdbare groep de macht grijpt en via een coup de belangrijkste posities in het beleidsnetwerk overneemt (Hall, 1993). In deze metafoor past het beeld van een langdurige, stabiele fase, waarbij de elite zich onvoldoende aanpast aan veranderingen in de samenleving. Daardoor bouwt de druk en ontevredenheid onder de bevolking zo op dat slechts de mogelijkheid van schoksgewijze, bloedige en gewelddadige verandering resteert. Bijpassende metaforen zijn die van de aardverschuiving of vulkaanuitbarsting (Baumgartner en Jones, 1993; 2014).

De verklaring van ingrijpende beleidsverandering is complex door het grote aantal interacties tussen individuen, periodiek terugkerende en onverwachte gebeurtenissen, een complexe mix van beleid over schaalniveaus en contextfactoren, zoals demografie en economische ontwikkelingen (Weible, 2014). Geen model is bij voorbaat de beste om ingrijpende veranderingen in (schaal)beleid mee te onderzoeken (Cairny en Heikkila, 2014). Het toepassen van een beperkt aantal modellen helpt om blikvernauwing te voorkomen. De modellen vormen zo 'lenzen' waarmee de onderzoeker op verschillende manieren naar de werkelijkheid kan kijken (Van Twist, 1994). Er is gekozen voor drie modellen, te weten het *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith et al., 2014), het *Punctuated Equilibrium-model* (Baumgartner en Jones, 1993; Baumgartner et al., 2014) en het model van *Policy Generations* (De Vries, 1999). De eerste twee modellen zijn gangbaar binnen de bestuurskunde en worden vaak gebruikt om beleidsverandering in één sector of beleidsnetwerk te onderzoeken. Het model van beleidsgeneraties legt meer de nadruk op gelijktijdige veranderingen in meerdere sectoren of beleidsnetwerken.

Het Advocacy Coalition-framework gaat er samengevat vanuit dat binnen elk beleidssubstelsysteem minstens twee voorspraak-coalities een bepaald beleid voorstaan. Deze coalities formeren zich op basis van geloofsovertuigingen. Wetenschappelijke kennis en inzichten hebben een rol via experts, ambtenaren, private en maatschappelijke organisaties en overheden (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993). Dit meer sociaal-constructivistische en politicologische perspectief wijst op beleidsverandering als resultaat van een machtsstrijd en samenwerking tussen voorspraak-coalities of discourscoalities.

Het Punctuated Equilibrium-model wijst erop dat binnen beleidssubsystemen veelal 'ijzeren driehoeken' domineren: gemeenschappen van specialisten die opereren buiten de politieke 'spotlights' (Baumgartner et al., 2014). Er is sprake van *negatieve feedback*, zoals een thermostaat de kamertemperatuur stabiel houdt. Het gaat om: "*the politics of equilibrium*" (Baumgartner et al., 2014: 67). De centrale gedachte is dat de opkomst van een nieuw 'beleidsbeeld' de gevestigde orde ondermijnt. Op het kritieke kruispunt van paden kan door positieve feedback een ander pad worden ingeslagen. Door kleine zandkorreltjes op een hoop te laten vallen, ontstaat een ophopende berg totdat een punt van *onderbroken*

evenwicht wordt bereikt en een groot deel plots verschuift. Het beleid in subsystemen loopt vast. Het monopolie van specialisten wordt doorbroken en de landelijke politiek kan ingrijpen. *“Macropolitics is the politics of punctuation”* (Baumgartner et al., 2014). Voor vrijwel alle beleidsproblemen geldt dat zij op enig moment op de macro-politieke agenda belanden. De ontevreden minderheden kunnen dan invloed uitoefenen.

Het model van ‘Policy Generations’ gaat ervan uit dat bepaalde problemen worden verwaarloosd doordat de aandacht van het openbaar bestuur noodgedwongen uitgaat naar een ander aspect (De Vries, 1999). Met een beleidsgeneratie wordt een periode bedoeld waarin één en hetzelfde beleidsaspect in alle beleidssectoren tot hoofdcriterium voor de beoordeling van het beleid wordt (De Vries, 1999). Beleidsaspecten zijn dominante eisen, zoals doelmatigheid of interactief beleid. In het beleidsproces leidt dit ertoe dat sommige aspecten, zoals inspraak of efficiency, overdreven aandacht zullen krijgen gedurende een bepaalde tijdsperiode, terwijl andere aspecten onderbelicht blijven. Dit beleid roept zijn eigen antireactie op. De reden dat in verschillende sectoren één aspect dominant wordt in een bepaalde tijd, hangt samen met ‘beleidslenen’ en leren via imitatie (DiMaggio en Powell, 1983; Berry en Berry, 2014).

Daarbij is er in deze modellen consensus over het concept van een ingrijpende beleidsverandering. Daarbij verandert de probleemdefinitie met als gevolg ook ingrijpende wijziging van de beleidsdoelen en beleidsinstrumenten. Er is kortom sprake van een wijziging van het dominante beleidsparadigma. Er is ook consensus over de frequentie waarmee deze paradigma’s wijzigen, namelijk niet vaker dan eens in de tien jaar (Hall, 1993; Sabatier en Jenkins, 1993; Sabatier, 1997). Daarbij moet op vier indicatoren verandering zichtbaar zijn, namelijk in (a) het dominante ‘cognitieve frame’, (b) de formele beleidsdoelen, (c) de ingezette beleidsinstrumenten, zoals wet- en regelgeving en geld, en (d) veranderingen in de rollen van organisaties die het beleid uitvoeren (Kern et al., 2014).

5 Onderzoekopzet

Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan kennis over de rol van de landelijke politiek bij schaalbeleid door onderzoek naar paradigmawijzigingen en de mogelijke invloed van politieke, demografische en economische veranderingen en incidenten. In dit hoofdstuk wordt de opzet van het empirisch onderzoek beschreven. Allereerst wordt ingegaan op de keuze voor onderzoek naar het schaalbeleid in drie subsystemen, namelijk het basisonderwijs, de ziekenhuiszorg en het lokaal bestuur (§ 5.1). Dan komt de afbakening van de tijd voor onderzoek naar veranderingen in beleidsparadigma's aan de orde (§ 5.2). Verder wordt ingegaan op de operationalisering van de centrale concepten: schaalveranderingen (§ 5.3), de beleidsparadigma's ten aanzien van schaal (§ 5.4), de politieke voorspraakcoalities (§ 5.5) en de relatie met politieke, economische, demografische veranderingen en schaalincidenten (§ 5.6).

5.1 Vergelijking van drie beleidssubsystemen

In de bestuurskundige theorieën over beleidsverandering, het Advocacy Coalition-framework, het Punctuated Equilibrium-model en het model van Policy Generations, hebben de begrippen 'beleidssubstelsysteem', 'beleidsnetwerk' of 'sector' een belangrijke betekenis. Beleidssubsystemen bestaan uit *elke* actor die invloed probeert uit te oefenen of feitelijk heeft op het beleid ten aanzien van een bepaald onderwerp in een bepaald geografisch gebied (Jenkins-Smith et al., 2014). Subsystemen bestrijken veelal zowel het nationale, regionale als lokale niveau (Fenger en Klok, 2001). Tegelijkertijd kennen beleidssystemen een verticale schaaldimensie met een netwerk van internationale, nationale, regionale en lokale beleidsactoren (Nohrstedt en Weible, 2010). Het gaat *niet* uitsluitend om de traditionele beleidssectoren zoals het basisonderwijs, de ziekenhuizensector of het lokaal bestuur. Binnen of tussen deze sectoren kunnen diverse subsystemen bestaan (Sabatier, 1997). Het subsysteem 'mededingingsbeleid' snijdt dwars door maatschappelijke sectoren, zoals het onderwijs en de zorg, heen. Subsystemen kunnen elkaar daarbij beïnvloeden en zijn deels in elkaar 'genest'. Deze subsystemen kunnen zich bezig houden met een enkel belang, competitie ondergaan, desintegreren of langdurig onafhankelijk zijn. Een vraag is of ingrijpende verandering in beleidssubsystemen gelijktijdig plaatsvindt, zodat sprake is van een beleidsgeneratie (De Vries, 1999).

Vanuit deze conceptuele definitie van beleidssubsystemen is gekozen voor een vergelijkend onderzoek naar de dynamiek van schaalbeleid in drie maatschappelijke sectoren. Dit geeft meer mogelijkheden om zowel de dynamiek in schaalpolitiek als achterliggende mechanismen bloot te leggen. Ten eerste is een vergelijkende casestudie in meerdere

beleidsvelden van belang voor de theorie van beleidsgeneraties. De Vries (2003) stelt voor om zijn theorie te toetsen door de beleidsdynamiek in meerdere sectoren gedurende een zelfde tijdperiode te vergelijken. Ten tweede kan met een casus-vergelijkende studie onderscheid worden gemaakt tussen de invloed van crisis en incidenten van buiten de sector, zoals de financieel-economische crisis in 2008, versus de invloed van incidenten in de sectoren zelf (Baumgartner en Jones, 2014). Een studie naar een aantal sectoren kan ten derde laten zien, of er bij schaalbeleid sprake is van *harde kern-overtuigingen*, fundamentele waarden en (ideologische) uitgangspunten, die van invloed zijn op politieke keuzes in meerdere beleidssectoren (Jenkins-Smith et al., 2014). Een vergelijkende studie kan ten vierde laten zien of algemene schaalparadigma's - in termen van 'big is beautiful' of 'klein is fijn' - terugkeren in verschillende beleidssectoren (Blank, 2015).

De vervolgvraag is *welke* sectoren te vergelijken. Op basis van een analyse van eerder onderzoek naar de schaal van de instellingen en het schaalbeleid in een groot aantal sectoren in Nederland, is geconcludeerd dat schaalvergroting en fusieprocessen zich in alle sectoren voordoen, inclusief het bijbehorende politieke debat (zie hoofdstuk drie). En ook in de enkele sector waar fusies de afgelopen honderd jaar nauwelijks voorkomen, zoals de provincies of universiteiten, is wel sprake van schaalbeleid, politiek debat en incidenten. De keuze is gevallen op drie sectoren verspreid over verschillende departementen, die bovendien variëren op het punt van juridisch kader (publiek, semipubliek en privaat) en een variatie in marktwerking. Deze variatie zorgt ervoor dat de kans op verschillen in beleidsaanpak maximaal zijn, gelet op mogelijke verkokering. Er is spreiding over drie bewindspersonen en departementen en daarmee eigen 'beleidsnetwerken' met deels andere culturen – het onderwijs, de zorg en het openbaar bestuur. Het basisonderwijs is een typisch semipublieke sector, met qua identiteit en juridische basis zowel publieke organisaties (openbaar onderwijs) als private organisaties (bijzonder onderwijs via verenigingen en stichtingen). In het basisonderwijs is er wel enige marktwerking via keuzevrijheid van ouders die 'stemmen met de voeten', maar is er geen sprake van bewust nagestreefd marktwerkingsbeleid, zoals dat bij ziekenhuizen vanaf 2004 het geval is. Ziekenhuizen vallen sindsdien onder de mededingingswet en zijn in die zin bedrijven geworden. Ooit openbare gemeentelijke ziekenhuizen zijn geprivatiseerd, zoals het Slotervaartziekenhuis in Amsterdam. Ziekenhuizen zijn ondernemingen die winst mogen maken. De gemeenten zijn 'puur publiek' en hebben een democratisch gekozen bestuur.

Tabel 5.1. Overzicht drie casussen voor onderzoek naar schaalpolitiek en beleid				
Ministerie	Subsysteem	Organisaties	Publiek/semipubliek/ privaat	Marktwerkingsbeleid
OCW	Basisonderwijs	Basisscholen	Gemeenten, stichtingen, verenigingen	Keuzevrijheid ouders
VWS	Curatieve zorg	Ziekenhuizen	Privaat. Bedrijven cf. de mededingingswet	Gereguleerde markt
BZK	Lokaal bestuur	Gemeenten	Publiek, gekozen bestuur	Nee

5.2 Afbakening in tijd: focus op 1980-2016

Beleid is een kwestie van lange adem. Inzicht is nodig in de beleidsgeschiedenis en momentopnamen volstaan niet (Koppenjan, 1993, Hoogerwerf, 2003). Het Advocacy Coalition-framework veronderstelt dat daadwerkelijke beleidsverandering niet vaker gebeurt dan eens in de tien jaar (Sabatier, 1997). Vanuit het model van beleidsgeneraties, de relatieve aandachttheorie en het model van paradigma-veranderingen in beleid wordt aanbevolen onderzoek te doen naar veranderingen over een periode van minstens twintig tot vijftig jaar (De Vries, 1999; Namenwirth, 1977; Hall, 1993). Als het gaat om veranderingen in een organisatiepopulatie wordt vanuit het ecologie-onderzoek geadviseerd te kijken naar een periode van circa twintig tot veertig jaar om te zien hoe bijvoorbeeld de levensvatbaarheid van kleine en grote organisaties in een sector zich ontwikkelt (Hannah en Freeman, 1977). Gelet op eerder onderzoek blijken de jaren tachtig van groot belang te zijn geweest voor bewust nagestreefde veranderingen in schaal (Onderwijsraad, 2008; Blank, 2015). Daarom is gekozen voor 1980 als startpunt.

Tegelijkertijd wijzen andere theorieën op het belang van het verleden en de geschiedenis voor het (on)vermogen van beleid om daadwerkelijk te veranderen, zoals onder meer het model van Punctuated Equilibrium (Baumgartner en Jones, 2014).⁴⁶ Voor de drie sectoren is daarom een historische schets gegeven van de ontwikkelingen van de instellingen in deze sectoren, het overheidsbeleid en de feitelijke schaalomvang, gebaseerd op historische literatuur over het basisonderwijs, de ziekenhuizensector en gemeenten (o.a. Boekholt en De Booi, 1987; Boot en Knapen, 1993; Van der Top, 1960; Raijmakers, 2015).

⁴⁶ Bij het uitvoeren van het onderzoek is gebleken dat grote schaaloperaties in de jaren tachtig zijn terug te voeren op beleid uit de jaren zestig en zeventig. De keuze voor 1980 blijft willekeurig.

5.3 Onderzoek naar schaalverandering in sectoren

Bestuurlijke schaalvergroting is te definiëren als het proces waarbij de bestuurlijke schaalgrootte van een sector groeit. Ter beantwoording van de vraag in hoeverre in de sectoren sprake is van schaalvergroting, schaalverkleining of schaalstabiliteit, zijn de schaalveranderingen vanaf 1980 in beeld gebracht op basis van bestaande statistieken en eerder onderzoek. Er is kortom sprake van een secundaire analyse van statistische informatie en wetenschappelijk onderzoek.

Statistieken en onderzoek schoolbesturen en scholen basisonderwijs

Voor de schaalgrootte van besturen is de Statistiek Arbeidsmarkt Onderwijssectoren (Stamos) gebruikt. Deze statistiek start in 1994 en loopt tot en met 2016. Voor wat betreft de feitelijke schaalveranderingen tussen 1980 en 1994 is gebruik gemaakt van aanvullende informatie vanuit onderzoek (Hofman, 1994) en publicaties van onder meer het Sociaal Cultureel Planbureau (1989, 1995) en het ministerie van OCW (1990).

Over de ontwikkelingen van de schoolgrootte is op basis van eerder onderzoek enige kwantitatieve informatie beschikbaar die teruggaat tot circa 1860. Deze informatie is afkomstig uit een historisch-wetenschappelijke publicatie over het basisonderwijs (Boekholt en De Booij, 1987). Deze onderzoekers hebben hun informatie gebaseerd op onder meer gearchiveerde jaarverslagen van de onderwijsinspectie. Deze cijfers zijn verwerkt tot een grafiek, die de indicatieve groei laat zien van het aantal scholen vanaf circa 1860-1980. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst, dat de gegevens met enige voorzichtigheid worden gepresenteerd. Voor de periode tussen 1980 en 1990 is de informatie over het aantal basisscholen en hun schaalgrootte gebaseerd op publicaties van onder meer het Sociaal Cultureel Planbureau (1989, 1995) en het ministerie van OCW (1990), die zijn opgesteld in het kader het schaalvergrotingsbeleid. Een valide en betrouwbare statistiek over het aantal basisscholen en hun schaalgrootte is digitaal beschikbaar via internet over de periode 1990-2015. Het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceert deze statistiek via statline, die uitgaat van vier schaalcategorieën.

Statistieken en onderzoek schaalgrootte ziekenhuizen en alternatieve aanbieders

Voor ziekenhuizen zijn bruikbare trendcijfers slechts vanaf 2006 te vinden op CBS-statline. Voor wat betreft een historische, kwantitatieve analyse over het aantal ziekenhuizen en hun schaalomvang is daarom gebruik gemaakt van kengetallen in verschillende proefschriften (Können, 1984; Van der Lee 2000; Varkevisser, 2008) en informatie die de minister van VWS heeft aangeboden richting Tweede Kamer. Daarbij is een punt van aandacht, dat in de beleving van de minister er in recente perioden in de curatieve zorgsector sprake is van een trend van schaalverkleining als gevolg van de opkomst van onder meer zelfstandige behandelcentra en poliklinieken, waarin specialisten zorg bieden die vergelijkbaar is met zorg die het ziekenhuis kan bieden. De minister wil een “heel erg eenzijdig beeld van klontering” voorkomen. Soms denk je wel eens dat het wel heel veel

fusies zijn, maar we moeten ook kijken naar het nieuwe aanbod dat tegelijkertijd in deze sector in beeld komt". Dit voorbeeld laat zien dat het presenteren en interpreteren van statistieken over de schaal in een sector geen 'neutrale' keuze is. Als het gaat om inzicht in de verhoudingen in een sector zijn statistieken 'normatief' geladen en spelen politiek en beeldvorming een rol. Er is sprake van '*politics of counting*' (Stone, 2011).

Statistieken en onderzoek schaalgrootte gemeenten

Het CBS houdt historische reeksen bij over het aantal gemeenten en hun omvang vanaf het midden van de negentiende eeuw (CBS, Statline). In termen van basisgegevens die over lange tijd geregistreerd worden als basis voor productie van landelijke statistieken, is het aantal gemeenten er één die over een zeer lange tijd en met een hoge mate van betrouwbaarheid en validiteit worden bijgehouden door de landelijke overheid, i.c. het Centraal Bureau voor de Statistiek. De statistiek start vanaf 1830.

5.4 Onderzoek beleidsparadigma schaal

Of er in de sectoren sprake is geweest van één of meer (gelijktijdige) wijzigingen in het dominante beleidsparadigma ten aanzien van schaal, is onderzocht via inhoudsanalyse van regeerakkoorden, beleidsnota's en ministeriële uitspraken. Daarbij is systematisch gekeken naar vier indicatoren (a) het 'frame' ten aanzien van schaal, (b) doelen van schaalbeleid, (c) de beleidsinstrumenten en (d) de regulerende instituties (Kern et al, 2015).

Cognitieve frame-work ten aanzien van schaal

In de theorie over beleidsparadigma's is het meten van verandering op het niveau van het dominante 'frame' cruciaal. Tegelijkertijd is dit het meest lastige onderdeel om objectief te meten. Zoals sommigen stellen is een paradigma of cognitief 'framework' te vergelijken met een 'gestalt' (Hall, 1993).⁴⁷ Voor wat betreft schaal geldt dat er in de literatuur in ieder geval twee tegengestelde zienswijzen of cognitieve frames zijn, die kunnen worden samengevat onder de noemers 'kleiner is fijner' en 'groter is beter'. In dit onderzoek is gezocht naar typerende uitspraken hierover van regeringen en bewindspersonen, bijvoorbeeld in regeerakkoorden en richtinggevende startnota's van kabinetten waarin het nieuwe beleid voor de toekomst wordt uitgestippeld.

Beleidsdoelen en schaalnormen

⁴⁷ Als het gaat om bijvoorbeeld de invloed van wetenschappelijke scholen op de politieke besluitvorming en het beleid, wijzen velen op een verandering van Keynesiaanse politiek naar neoliberale politiek. Toch is het niet eenvoudig om vast te stellen in welke mate op enig moment het ene of het andere wetenschappelijke paradigma domineert in het beleid (Oliver en Pemberton, 2004).

Een tweede indicator van een paradigma-wijziging is verandering van de formeel gestelde beleidsdoelen in regeerakkoorden en beleidsnota's. Zulke beleidsdoelen geven een streefbeeld weer voor de toekomst, zoals het streven naar schaalvergroting met het oog op professionalisering, kwaliteitsverbetering of doelmatigheid.

Regeringen kunnen daarbij invloed uitoefenen op de schaal van organisaties door het stellen van schaalnormen. Te denken valt aan absolute schaalnormen die een grens definiëren aan de hand van een kwantitatief getal, relatieve schaalnormen die een grens definiëren ten opzichte van andere organisaties in dezelfde sector, vooral in de vorm van 'marktaandelen' en procesmatige schaalnormen die 'stakeholders' invloed geven op de beslissing.

De meest verregaande, absolute schaalnormen stellen harde grenzen aan de omvang van organisaties als scholen, ziekenhuizen of gemeenten. Soms gaat het om grenzen die recht geven op meer of minder steun van de overheid, of die vrijstellingen of verplichtingen met zich mee brengen. Relatieve schaalnormen begrenzen fusies die leiden tot een marktaandeel van 35% of 50% in een sector. Dit type schaalnormen past goed in een sector waar 'marktwerking' en 'competitie' wordt nagestreefd. Een derde variant zijn procesmatige normen ten aanzien van de democratische besluitvormingsprocessen met betrekking tot schaalverandering, zoals een fusie-effectrapportage en rechten van de medezeggenschap.

Beleidsinstrumenten ten aanzien van schaal

Een derde indicator van paradigmaverschuiving is dat niet alleen het 'dominante frame' en de beleidsdoelen veranderen, maar dat deze ook worden vertaald naar concrete veranderingen in de beleidsinstrumenten. Dit zijn middelen waarmee beleidsvoerders processen trachten te beïnvloeden ten einde een gewenste situatie te bereiken (De Jong en Korsten, 1993). Een bekende driedeling is naar voorschriften (de zweep), bekostigingsprikkels (de peen) en informatie en communicatie (de preek). Een andere indeling is naar sturing die vrijheid beperkt (verboden) of verruimt (subsidies). Een derde onderscheid kijkt naar algemene werking (de wet) tot individueel maatwerk (de vergunning). In de praktijk van het overheidsbeleid is veelal sprake van een mix: de zogeheten 'policymix'. Mogelijke indicatoren van verandering zijn wijziging in wet- en regelgeving en veranderingen in bekostigingssystemen van instellingen of verschuivingen in overheidsbudgetten (Hogwood en Peters, 1983).

Regulerende instituties ten aanzien van schaal

De vierde indicator van paradigmaverandering in het beleid betreft de rol die instituties wordt toegedicht. Een verandering in het beleidsparadigma in termen van het 'frame' en de beleidsdoelen moet worden 'geinstitutionaliseerd' om langdurig effect te kunnen hebben (Olivier en Pemberton, 2004). Concreet kan het gaan om de rol van actoren in het veld, indien wordt gestreefd naar zelfregulering van schaal door de sectoren zelf. Het kan ook gaan om overheidsregulering van de schaal van scholen en ziekenhuizen door de bewindspersonen zelf, via formele bevoegdheden zoals het verbieden van een fusie, of via toezichthouders vanuit de overheid, zoals de Onderwijsinspectie, de Inspectie voor de

volksgezondheid en – sinds 2004 bij ziekenhuizen - de Autoriteit Consument en Markt en de Nederlandse Zorgautoriteit. Bij besluitvorming over fusies van gemeenten hebben de provincies een dubbele rol als enerzijds toezichthouder en anderzijds aanjager van veranderingsprocessen. Het parlement, zowel de Tweede als Eerste Kamer, hebben instemmingsrecht, aangezien elke gemeentefusie via een wetsvoorstel ter goedkeuring aan het parlement wordt voorgelegd. In het basisonderwijs, de ziekenhuisvoorziening en het lokaal bestuur zijn bovendien vanaf de jaren tachtig veranderingen doorgevoerd via het instellen van onafhankelijke commissies, die zich bezig houden met fusieprocessen.

Tabel 5.2. Operationalisering indicatoren beleidsparadigma's schaal (gebaseerd op Kern et al., 2014)		
1	Het cognitieve framework	Dominant frame kleine basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten: kleinschaligheid als probleem of niet. Dominant frame schaalvergroting scholen, ziekenhuizen en gemeenten als probleem of oplossing.
2	Beleidsdoelen	Expliciete doelen als schaalvergroting of behoud van kleinschaligheid. Doelen ten aanzien van stimuleren of remmen van fusies. Het introduceren of afwijzen van schaalnormen, zoals minimumnormen of maximumgroottes en procesnormen (democratische eisen)
3	Beleidsinstrumenten	Gerealiseerde wijzigingen in wet- en regelgeving, bekostiging of communicatie die erop gericht is schaal te beïnvloeden.
4	Regulerende instituties	Gerealiseerde wijzigingen in institutionele rollen (bijvoorbeeld opheffen of instellen van een commissie of toezichthouder, de rol van provincie als aanjager/remmer van gemeentefusies, nieuwe regulerende bevoegdheden van de minister of zelfregulering door de sector).

Databronnen: regeerakkoorden, beleidsnota's en ministeriële uitspraken

De inhoudsanalyse is gebaseerd op allereerst richtinggevende uitspraken over de schaal van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten in de twaalf regeerakkoorden van de kabinetten Van Agt (I t/m III), Lubbers (I t/m III), Kok (I en II), Balkenende (I t/m IV) en Rutte (I en II) in de periode 1980 tot en met 2017. Aanvullend zijn de belangrijkste beleidsnota's bestudeerd die door deze regeringen zijn uitgebracht (zie bijlage 2). De selectie van documenten heeft plaatsgevonden aan de hand van bronverwijzingen en literatuurstudie, waarin wordt terugverwezen naar deze beleidsnota's en hun gezaghebbend karakter (zie kader). Ten aanzien van gemeenten is er daarnaast sprake van één vast document waarmee de regering het beleidskader ten aanzien van de schaal van gemeenten in vast heeft gelegd. Het gaat hier om het beleidskader gemeentelijke herindeling. Dit kader is in een periode van dertig

jaar door acht verschillende regeringen negen keer gewijzigd.⁴⁸ Verder is gekeken naar richtinggevende uitspraken over schaal van bewindspersonen tijdens debat met Kamerleden. Per sector gaat het om circa dertig debatten tussen bewindspersonen en de Tweede en Eerste Kamer. Voor elke sector is gestart met een reconstructie van het discours vanaf 1980. Daarbij is er veelal een jaarlijks terugkerend debat. Zelden zijn er tussenpauze van meer dan één jaar als het gaat om politiek overleg waarin schaal aan de orde komt. Overigens zijn er wel pieken in de intensiteit waarmee de bewindslieden en woordvoerders over schaal en fusies in gesprek zijn gegaan. Er zijn bijvoorbeeld in het basisonderwijs pieken bij het wetsvoorstel basisonderwijs begin jaren tachtig, de beleidsoperatie toerusting en bereikbaarheid begin jaren negentig, de lumpsum na de millenniumwisseling, de wet fusietoets in het onderwijs en recente thematiek van kleine scholen.

Kader A. Voorbeelden van grote beleidsnota's per sector.

Voorbeelden in het basisonderwijs zijn de nota's over de positie van kleine basisscholen van staatssecretaris Leijenhof uit 1982, de nota van minister Deetman 'School op weg naar 2000', de afspraken van minister Ritzen met het onderwijsveld in het Schevenings Beraad, de nota van minister Van der Hoeven over de invoering van lumpsum, de brief van minister Plasterk en de staatssecretarissen Van Bijsterveldt en Dijkzwaag over de menselijke maat en de brief van minister Bussemaker en staatssecretaris Dekkers over bestuurskracht.

Voorbeelden voor de ziekenhuizen zijn de Kamerbrief over de vermindering van het aantal ziekenhuisbedden van minister Gardeniers, het rapport van de commissie Dekker, de brief over de structurering van de ziekenhuiszorg van staatssecretaris Simons, de brief met bevindingen over de bezoeken door minister Borst aan kleine ziekenhuizen en haar nota over de positionering van algemene ziekenhuizen en kleine ziekenhuizen, de brief van minister Hoogervorst over kleine ziekenhuizen en de memorie van toelichting op de wet op de marktordening in de zorg, de brief van minister Klink en staatssecretaris Bussemaker over dilemma's in de zorg als gevolg van schaal en de beleidsagenda van minister Schippers met als titel 'van systemen naar mensen'.

Bij de gemeenten gaat het om onder meer de nota organisatie binnenlands bestuur, de ministeriële brief met uitgangspunten voor bestuurlijke vernieuwing, de reactie van de minister op het WRR-rapport 'orde in het binnenlands bestuur', de beleidsreactie op het advies van de raad voor het openbaar bestuur 'legio voor de regio', de visienota bestuur en bestuurlijke inrichting en de decentralisatiebrief en nota bestuur in samenhang.

⁴⁸ Medio 2013 maakt de fractievoorzitter van de SGP bezwaar tegen de frequente wijzigingen. *"Is het voor gemeentes niet belangrijk dat ze een duidelijk langetermijnperspectief hebben in plaats van een heel vaak bijgesteld herindelingskader?"*. Het beleidskader is gewijzigd door Lubbers I (1984), Lubbers II (1986), Paars I (1995), Paars II (1998), Balkenende I (2002), Balkenende IV (2009, Rutte I (2011) en twee keer door Rutte II (2013; 2015).

5.5 Onderzoek voorspraak-coalities parlement

In veel beleidssubsystemen zullen er minstens twee tot vier coalities zijn, die een bepaalde zienswijze zullen hebben en een positie innemen in het debat, zo veronderstelt het Advocacy Coalition-framework (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, 1997). De onderzoeksvraag is in hoeverre ingrijpende paradigma-veranderingen samenhangen met het vervangen van een eerdere dominante voorspraak-coalitie door een andere coalitie.

Voor dit onderzoek is de focus gelegd op de manier waarop binnen de *landelijke* politiek, politieke partijen voorspraak-coalities vormen. Voor de operationalisering van het begrip 'politieke voorspraak-coalitie' wijst het framework op drie elementen:

- a. *“people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers, etc.);*
- b. *who share a particular belief system – that is, a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions;*
- c. *and show a nontrivial degree of coordinated activity over time.”* (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993: 25)

Ten aanzien van het eerste element, de variëteit van mensen uit het beleidsnetwerk, is ervoor gekozen om het onderzoek naar voorspraak-coalities rond schaal te beperken tot volksvertegenwoordigers in de Tweede en Eerste Kamer. Daarbij is er vanuit gegaan dat deze parlementariërs als lid van een politieke partij een afspiegeling zijn van opvattingen in de samenleving over schaal. Het Nederlandse politieke bestel is lange tijd getypeerd door een verzuilde structuur. Politieke partijen waren de politieke arm van een maatschappelijke zuil, waar in grote delen van het dagelijks leven waren georganiseerd, zoals onderwijs, de zorg, sport en vrije tijd (Andeweg en Irwin, 1993). De parlementariërs maken als woordvoerder op het terrein van onderwijs, de zorg of het binnenlands bestuur deel uit van het sectorale beleidsnetwerk. Actoren, zoals belangengroepen die ouders, patiënten, burgers, leerkrachten, zorgverleners, specialisten, managers en bestuurders vertegenwoordigen, staan in contact met de woordvoerders. De ouderorganisaties, de vakbonden, PO-raad, de Nederlandse Vereniging voor Ziekenhuizen, patiëntenorganisaties, de koepel van zorgverzekeraars en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg hebben directe contacten met de Kamerleden.

Ten aanzien van het tweede element, het delen van een bepaalde geloofsovertuiging, geldt dat de verschillende parlementariërs als vertegenwoordigers van hun partijen verbonden zijn met een politieke stroming en ideologie. Daarbij is er voor gekozen om politieke partijen te zien als vertegenwoordigers van politieke hoofdstromingen: de confessionelen, de liberalen, de sociaaldemocraten - en enkele onderstromingen - en de

nationaalpopulisten.⁴⁹ Partijen profileerden zich op een sociaal economische dimensie (links vs. rechts) en een morele dimensie (confessioneel vs. seculier). De politieke ideologie, zoals de links/rechts-schaal, is een goede indicator voor het concept geloofsovertuiging in het Advocacy Coalition-framework (Sabatier, 1997).

Ten aanzien van het derde element, de non-triviale coördinatie, geldt dat de coalities tussen een aantal politieke partijen via de coalitieregering en de woordvoerders van alle partijen in Tweede en Eerste Kamer, inclusief de leden van de oppositie, in de politieke arena van het parlement bij uitstek bezig zijn met vormen van non-triviale coördinatie. Geen enkele partij heeft in het representatieve politieke stelsel van Nederland automatisch een meerderheid, anders dan in bijvoorbeeld het Amerikaanse tweepartijstelsel. Politieke partijen zijn doorlopend bezig met het sluiten van formele en informele coalities met het oog op het wijzigen of in stand houden van overheidsbeleid.

Discours in debatten en Kamervragen

Voor het bepalen van de voorspraak-coalities zijn de verslagen van debatten, de teksten van ingediende moties en de uitslagen van stemmingen over moties en wetsvoorstellen van groot belang. Door het lezen van deze verslagen wordt duidelijk hoe politieke partijen bij besluitvorming naar elkaar toe bewegen of zich tegen elkaar afzetten. In deze verslagen worden kortom het proces van politieke coalitievorming zichtbaar. Tevens is het gebruik van *spraakmakende zegswijzen* onderzocht. Tekst in zichzelf heeft een ongekennde veelheid aan betekenissen. De betekenis kan worden afgeleid uit de ‘con-tekst’, ofwel het vertoog. Er moet een relatie worden gelegd met andere teksten. “*Waar inhoudsanalyse wel iets weg heeft van schatgraven, heeft discoursanalyse misschien meer iets weg van spoorzoeken naar andere, omliggende teksten* (Van Twist, 1995: 105).

Belang van verkiezingsprogramma's als informatiebron

Verkiezingsprogramma's zijn geschreven om voorafgaand aan verkiezingen standpunten duidelijk te maken en aansluiting te vinden bij wat ‘leeft’ onder burgers (Namenwirth, 1973; De Vries, 1997). De standpunten en uitspraken van politieke partijen komen op ongeveer hetzelfde ‘meetmoment’ tot stand, dus tegen een vergelijkbare achtergrond als het gaat om de stand van de economie, regeringen en politieke verhoudingen en het voorkomen van

⁴⁹ Partijen ontwikkelen zich rondom de twee scheidslijnen van religie en sociale klasse. Tot de jaren zestig was Nederland een prototypisch voorbeeld van een ‘bevroren partij systeem’ (Van der Meer et al., 2012). Drie hoofdstromingen hebben gedomineerd: de confessionelen, de liberalen en de sociaaldemocraten (Andeweg en Irwin, 1993). Het liberalisme heeft de politiek in de tweede helft van de negentiende eeuw min of meer gedomineerd. De liberale groeperingen rekruteren hun aanhang in de gegoede kringen. In de tweede helft van de negentiende eeuw krijgen de confessionele en socialistische emancipatiebewegingen gestalte in massaorganisaties, politieke partijen en zuilen, die de liberalen wegdrukken (Voerman, 1992). Het calvinisme en katholicisme zijn twee van de vier hoofdstromen van het in zuilen verdeelde politieke bestel tussen 1918 en 1960 (Lucardie, 2002).

ingrijpende incidenten. Voor een longitudinale analyse is dit een voordeel (Pennings en Keeman, 2002).⁵⁰ Een tweede voordeel is dat er een representatief beeld kan worden gegeven van het politieke spectrum. Er is daarom gekozen voor analyse van programma's van partijen, die tussen 1980 en 2015 minstens één zetel in de Tweede Kamer hebben verkregen.⁵¹ Een derde voordeel van verkiezingsprogramma's is dat de teksten tot stand zijn gekomen door interne afstemming, waarin concepten zijn opgesteld en voorgelegd aan het partijcongres. Daarmee is geborgd dat het gaat om opvattingen van politieke groepen.

In de periode tussen 1980 en 2017 zijn twaalf verkiezingen gehouden. Sinds de jaren tachtig hebben zich daarbij twee partijenfusies voorgedaan, rond GroenLinks in 1990 (voorheen PSP, PPR, CPN en EVP) en de ChristenUnie in 2000 (voorheen GPV en RPF). Tweëntwintig partijen hebben bij minstens één van deze verkiezingen minstens één zetel gehaald.⁵² Zij hebben in totaal circa honderddertig programma's uitgebracht.⁵³

Het zoeken van de teksten van politieke partijen over schaal van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten in verkiezingsprogramma's is relatief eenvoudig. Het is duidelijk welke programma's relevant zijn en de programma's zijn gemakkelijk te vinden op een website van het documentatiecentrum voor politieke partijen van de Universiteit Groningen. Binnen de verkiezingsprogramma's is ook het zoeken en vinden van relevante teksten over schaal van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten relatief eenvoudig. Het overgrote deel van de verkiezingsprogramma's heeft een sterk vergelijkbare structuur.

Er is in vrijwel alle programma's een inleiding waarin de toestand in de wereld wordt beschreven en de belangrijkste standpunten worden weergegeven, waarmee partijen zich profileren. Bij partijen is in sommige jaren schaal duidelijk een belangrijk thema.⁵⁴ Vervolgens wordt in hoofdstukken ingegaan op hoofdthema's, zoals de arbeidsmarkt, de economie, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, natuur en milieu, het onderwijs, de zorg, veiligheid en rechtspraak, het openbaar bestuur en de situatie in het buitenland.

⁵⁰ Volgens Pennings en Keeman bestaat het alternatief uit het bevragen van experts, maar levert dit geen betrouwbare data voor longitudinale analyse van partij-opvattingen in de tijd.

⁵¹ Daarmee wordt om zowel inhoudelijke als praktische redenen niet gekeken naar 'schaalframes' van het relatief grote aantal partijen dat geen zetel heeft bemachtigd.

⁵² Daarbij worden de onderliggende partijen die tijdens de onderzoeksperiode zijn gefuseerd tot GroenLinks en ChristenUnie gerekend als één gefuseerde partij, evenals de ouderenpartijen AOV en Unie 55+ die in 1994 nog gescheiden deelnamen en 1998 samen één programma uitbrachten.

⁵³ In 1982 en 2003 vonden binnen een jaar nieuwe verkiezingen plaats. Veel politieke partijen hebben er in die periode voor gekozen integraal met het 'oude' programma deel te nemen en hetzij een aanvullend manifest uit te brengen, dan wel wat beperkte wijzigingen aan te brengen.

⁵⁴ Dit wordt door sommige partijen expliciet gemaakt in een tabel met een opsomming van hun politieke prioriteiten in een inleidende paragraaf. Politieke partijen vertellen in inleidingen breder lopende schaalverhalen, bijvoorbeeld over publieke organisaties, semipublieke organisaties (zorginstellingen, scholen en woningcorporaties), of bedrijven (grote multinationals versus het klein- en middenbedrijf en de positie van kleine ondernemers en zelfstandigen).

Binnen deze hoofdstukken zijn tevens relatief vaste paragraafindelingen te vinden, zoals over basisonderwijs, de curatieve zorg en de rol van gemeenten.

Veel verkiezingsprogramma's hebben qua 'inhoudsopgave' kortom een sterke gelijkenis. Sommige partijen streven naar vernieuwing. Een nieuwkomer op het toneel, Leefbaar Nederland, kiest in 2002 voor een relatief kort programma. *"Wij geloven niet dat de grote Bijbels die andere partijen vier jaar met zich meedragen geloofwaardig zijn."* Hoewel dit verkiezingsprogramma inderdaad dunner is dan gemiddeld, heeft ook dit programma een indeling in hoofdstukken met hoofdthema's, zoals onderwijs en zorg, die vergelijkbaar is met een 'traditionele opzet'. Zichtbare uitzonderingen op de regel zijn het programma van de VVD uit 2006⁵⁵ en het A4-programma van de PVV uit 2016 met tien 'bullits'.

In de geselecteerde paragrafen over het basisonderwijs, de curatieve zorg en het lokaal bestuur is gezocht naar standpunten over schaal. Daarbij zijn uiteraard trefwoorden gehanteerd.⁵⁶ Begrippenparen als 'schaalvergroting en kleinschaligheid', 'groot versus klein', 'krimp versus groei' en 'krachtig versus kwetsbaar', de menselijke maat versus de bureaucratie, de top versus de werkvloer, staan in de politieke taal van schaal centraal.

Voor een meer kwantitatieve analyse van de verschuiving van de dominante schaalparadigma's is in lijn met eerder onderzoek naar waardenverschuiving in de politiek gekeken naar een verandering van de mate van de waarin politieke partijen schaal agenderen in hun verkiezingsprogramma's (Namenwirth, 1973; Weber, 1985). De vraag is dan niet *wat* politieke partijen zeggen over schaal, maar *of* het thema wordt geagendeerd. Er is gekozen om te onderzoeken *of* de schaal van kleine basisscholen dan wel grote basisscholen thema's vormen waarover politieke partijen expliciet standpunten hebben opgenomen of uitspraken doen. Datzelfde is gebeurd met politieke aandacht voor problemen met de kleinschaligheid van gemeenten versus problemen met grote gemeenten. En voor schaalproblemen rond kleine versus grote ziekenhuizen. De data zijn vertaald naar drie grafieken die laten zien in welke mate kleine scholen, ziekenhuizen en gemeenten of juist schaalvergroting en fusies en grootschaligheid op de agenda staan en hoe dit tussen 1980 en 2016 in de tijd is veranderd (zie bijlage 2 voor toelichting).

Moties, amendementen en stemmingen

De mogelijke invloed van coalitievorming in de Tweede Kamer op besluitvorming door de regering en het overheidsbeleid wordt meetbaar via pogingen om het beleid bij te stellen

⁵⁵ De VVD brengt dan éénmalig een programma uit in de vorm van een krant van vier bladzijden.

⁵⁶ Zo zijn zinnen en paragrafen geselecteerd waarin 'schaal' als woord expliciet naar voren kwam. Ook bijvoeglijke naamwoorden als 'groot' en 'klein' kunnen duiden op politieke opvattingen en voornemens met betrekking tot de schaal van instellingen in een sector of meerdere sectoren tegelijk. Voor 'groot' worden soms ook andere termen gebruikt, zoals 'mammoet', 'mega' of 'leerfabriek' en 'zorgfabriek'. In sommige gevallen wordt ingegaan op schaal, maar dan impliciet onder verwijzing naar de (toenemende) afstand tussen top en werkvloer of politiek en burgers. Ook dergelijke paragrafen en passages zijn geselecteerd, omdat ze indicatief zijn voor schaalverhalen van partijen.

via moties en amendementen. Meer indirecte manieren om het beleid bij te stellen, zijn het stellen van Kamervragen, een interpellatiedebat of het indienen van een initiatiefnota.

De amendementen, moties en Kamervragen van fracties in de Tweede Kamer laten zien hoe partijen met elkaar een coalitie smeden en zo proberen het dominante schaal- en fusiebeleid te wijzigen. In het onderzoek is de focus gelegd op de wijze waarop de politieke partijen kleur bekennen via het stemgedrag. Er is gekeken naar:

- De inhoud van de moties: hebben ze betrekking op schaal of niet en zo ja, wat is het beoogde doel van de motie in termen van het cognitieve frame? Wordt met de motie bedoeld om steun te verlenen aan schaalvergroting of aan kleinschaligheid?
- De indiener of indieners van de moties: één of meerdere oppositiepartijen of één of meer regeringspartijen. Er worden ook moties ingediend door een combinatie van een regeringspartij en één of meer oppositiepartijen, waarmee een regeringspartij de coalitiepartner onder druk zet.
- Het oordeel van de bewindspersoon: het oordeel wordt aan de Kamer overgelaten, de motie kan worden ontraadden of zelfs ernstig ontraadden, of de aanneming kan naar het oordeel van de bewindspersoon onaanvaardbaar zijn.
- De stemverdeling: welke partijen stemmen met hoeveel zetels voor en welke stemmen er met het hoeveel zetels tegen.
- De uitslag: aangenomen (unaniem, met een kleine of ruime meerderheid) of (ruim of met kleine meerderheid) verworpen.

Bij aangenomen moties is bekeken in hoeverre deze door de regering zijn opgevolgd. In veel gevallen geldt dat de regering via een brief de Tweede Kamer laat weten hoe de bewindspersoon de motie zal gaan uitvoeren. Dit geeft een indicatie van het 'succes' van de motie, ofwel de mate waarin het gelukt is het beleid bij te sturen. Er zijn moties en amendementen die kansloos in de geschiedenis zijn verdwenen, veelal moties vanuit de oppositie die met een nipte meerderheid zijn aangenomen. Moties van regeringspartijen, aangenomen met brede steun kregen en qua inhoud in lijn met het voorgestelde regeringsbeleid *lijken* weliswaar succesvol, maar dergelijke moties leiden in zichzelf niet tot een bijstelling van beleid, want zij bevestigen eerder het staande regeringsbeleid. Er is dan zeker geen sprake van een revolutie.

Bij een klein aantal situaties lijkt het parlement via een motie of een stemming ten aanzien van een wetsvoorstel direct van invloed te zijn geweest op het verdere verloop van het schaalbeleid. Dit zijn voorbeelden van momenten waarop het politieke debat op het scherpst van de snede wordt gevoerd en de politieke partijen zich bij één voorspraak-coalitie voegen, waarna er een (tijdelijke) groep winnaars en verliezers ontstaat (zie kader).

Kader B. Voorbeelden van invloedrijke moties rond schaal per sector

Na jaren debat over de schaal van kleine scholen wordt in het basisonderwijs in 1988 door toenmalig regeringspartij de VVD een motie ingediend die de regering oproept tot het voeren van schaalvergrotingsbeleid in alle onderwijssectoren, inclusief het basisonderwijs. Deze motie roept verzet op bij het CDA, de coalitiepartner, maar krijgt de steun van onder meer de PvdA en D66. De motie wordt aangenomen, ondanks het tegenstemmen van de CDA, de GPV, de RPF en de SGP. De motie zorgt ervoor dat het Sociaal Cultureel Planbureau en enkele hoogleraren een rapport opleveren in 1989. In het regeerakkoord van het derde kabinet Lubbers wordt een compromis opgenomen tussen CDA, PvdA en D66. Als gevolg worden circa 1.000 kleine scholen gesloten.

Na jaren van schaalvergroting van ziekenhuizen laat minister Borst rond de kerstdagen van 1999 weten dat er in haar visie 40 hightechzorgcentra moeten komen met daarom satellieten. Deze visie valt niet goed in de Tweede Kamer. Het CDA dient een motie in met steun van de regeringspartijen VVD, PvdA en D66 en oppositiepartijen SP, GroenLinks en ChristenUnie. De Kamer wil een uitvoeringstoets over de gewenste ziekenhuisspreiding, richtlijnen voor fusies en een afschaffing van de fusiebonus. De motie wordt met algemene stemmen aangenomen. Vanaf dan kantelt het discours richting een 'standstill' op fusies.

Het herindelingsbeleid ten aanzien van gemeenten is vanaf de jaren zestig gericht op een minimumnorm van 10.000 inwoners. Deze norm roept verzet op. Halverwege de jaren tachtig wordt een voorstel ingediend voor herindeling van enkele gemeenten in de Midden Betuwe. Na stevig debat en aanpassingen in de Tweede Kamer sneuvelt het wetsvoorstel medio 1987 alsnog in de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel wordt verworpen met een ruime meerderheid van 62 tegen 10 stemmen, waaronder de stemmen van een groot aantal PvdA, CDA en VVD-senatoren. De PPR-fractie stelt vast dat in de CDA-fractie de lust om grootschalig te herindelen nauwelijks meer aanwezig is. *"Er komt blijkbaar licht aan het einde van een lange tunnel van herindelingsmaniën."* De VVD moet erkennen dat *"het absolute getal van 10.000 in de discussies gezakt naar 6.000 a 7.000."* SGP-lid Barendrecht stelt dat voor het regeringsbeleid *"het signaal in deze Kamer op rood werd gezet."*

5.6 Politieke, economische, demografische veranderingen en crisis

Binnen het Advocacy Coalition-framework ontstaat verandering als gevolg van macro-factoren van buiten de beleidssector, zoals een verandering van een regering of een economische verandering of een interne crisis en fiasco of ernstig falen binnen het beleidssysteem (Jenkins et al., 2014).

Van belang is om zowel te kijken naar de objectief meetbare veranderingen in de context, zoals demografische cijfers, economische indicatoren en verkiezingsuitslagen, als naar de wijze waarop deze door de beleidsactoren binnen een netwerk worden beleefd en besproken. Deze beleving door actoren komt tot uitdrukking in de term ‘focussing event’ (Nohrstedt en Weible, 2010). Voor nader onderzoek naar de invloed van ‘crisis’ stellen zij voor om rekening te houden met beleidsnabijheid en geografische nabijheid. Binnen dit promotieonderzoek is gekeken naar vier factoren: (a) politieke veranderingen, (b) economische veranderingen, (c) demografische veranderingen en (d) incidenten met grote instellingen die in de problemen zijn gekomen.

Bestaat er een relatie tussen verkiezingsuitslagen, economische veranderingen, demografische veranderingen en toenemende schaalincidenten en eventuele kantelingen in het dominante beleidsparadigma op schaal?

Ten eerste is de sector-overstijgende invloed van politieke veranderingen onderzocht. Dat is allereerst gebeurd aan de hand van politicologische literatuur over veranderingen in het partijstelsel in Nederland. Aanvullend zijn de uitslagen van de verkiezingen voor de Tweede Kamer geanalyseerd voor de onderzoeksperiode van 1980 tot en met 2016.

Daarnaast is gekeken naar twee politieke crisismomenten. Een eerste moment ontstaat als het CDA in 1994 in de oppositie belandt en de niet-confessionele partijen de VVD, de PvdA en D66 een regering vormen. Een tweede moment ontstaat als Pim Fortuijn in 2002 deelneemt aan de verkiezingen en het CDA en de Lijst Pim Fortuijn samen met de VVD het eerste kabinet Balkenende vormen. Er is gekeken naar de gevolgen voor het schaaldiscours. Ten tweede spelen de economische veranderingen in de context van het schaalbeleid. Ook ‘economische bloei’ is naast ‘economische crisis’ een ingrijpende verandering die zijn weerslag kan hebben op het schaalbeleid. Om de invloed van de economische conjunctuur te kunnen plaatsen, is gekeken naar de ontwikkeling in CBS-statistieken over het bruto nationaal product en arbeidsvolume. Vervolgens is geanalyseerd hoe regeringen in regeerakkoorden en politieke partijen in verkiezingsprogramma’s deze economische veranderingen hebben gedeut. Per sector is gekeken in welke mate er in het schaalbeleid en het politieke debat tussen voorspraakcoalities economische argumenten zijn gebruikt om te pleiten voor schaalvergroting of behoud van kleinschaligheid in een sector. En in welke mate er ten tijde van economische groei of krimp gevolgen waren voor de budgettering.

Bij het uitvoeren van de sector-analyses is ten derde gekeken naar demografische veranderingen. Er is gekeken naar de demografische veranderingen per sector aan de hand van CBS-statistieken over het aantal inwoners, leerlingen en oudere burgers. Verder is de relatie onderzocht tussen het beleidsdiscours over de schaal van scholen, ziekenhuizen en gemeenten en de omgang met het verschil tussen stad en platteland en het krimpbeleid. De problemen op het platteland met leegloop van de bevolking hebben kenmerken van een demografische crisis. Er is daarom gekeken naar de mate waarin het nationale krimpbeleid, dat deze ‘crisis’ probeert aan te pakken, van invloed is geweest op sectoraal schaalbeleid.

Uit de discoursanalyse van de behandeling van schaalvraagstukken is ten vierde gebleken, dat woordvoerders van politieke partijen vanaf circa 2005 zijn gaan wijzen naar problemen

met grote instellingen. Er wordt expliciet gesproken in het beleidsdiscours over de betekenis van deze 'incidenten' voor het schaalvergrotingsbeleid. Er is gesuggereerd dat het hier gaat om een toenemend aantal incidenten. Dit past bij de bestuurskundige theorie over een 'toenemend aantal anomalieën' die als crisis worden geframed om zo het dominante beleidsparadigma ingrijpend te kunnen veranderen. Deze observatie in het onderzoeksmateriaal heeft geleid tot het stellen van de vraag in welke mate politieke voorspraakcoalities proberen deze incidenten te 'framen' om zo het debat te winnen. De vraag is daarbij ook in hoeverre ze hierin succesvol zijn geweest.

5.7 Samenvattend: onderzoekopzet in hoofdlijnen

Er is gekozen voor een vergelijking van de beleidsdynamiek in een drietal sectoren bij drie typen organisaties. Dit geeft meer mogelijkheden om zowel de dynamiek in schaalpolitiek als achterliggende mechanismen bloot te leggen. Er is spreiding over drie bewindspersonen en departementen en daarmee 'beleidsnetwerken', die variëren qua juridisch kader (publiek, semipubliek en privaat) en marktwerking.

Vanuit bestuurskundige, economische en organisatiesociologische theorieën die betrekking hebben op beleidsverandering, economische verandering en organisatieverandering wordt aanbevolen om de dynamiek te onderzoeken over een periode van circa dertig tot veertig jaar (Koppenjan, 1993; Hoogerwerf, 2003; Namenwirth, 1977; Hall, 1993; Hannah en Freeman, 1977). Als startpunt voor het onderzoek is 1980 gekozen. De meest actuele data hebben betrekking op verkiezingsprogramma's voor 2017. De analyse van politieke debatten en beleidsnota's is afgebakend tot en met 2016.

Het proces van schaalvergroting van schoolbesturen en basisscholen, ziekenhuizen en gemeentebesturen is in beeld gebracht op basis van bestaande statistieken en bekende feiten en cijfers uit eerder onderzoek. Het meten van beleidsparadigma's gaat uit van vier indicatoren (a) het 'frame' ten aanzien van schaal, (b) doelen van schaalbeleid, (c) de beleidsinstrumenten en (d) de regulerende instituties (Hall, 1993; Olivier en Pemberton, 2004; Kern et al, 2015). Ten aanzien van de politieke voorspraak-coalities is er op basis van literatuurstudie voor gekozen om politieke partijen te zien als vertegenwoordigers van politieke hoofdstromingen: de confessionelen, de liberalen, de sociaaldemocraten en de nationaalpopulisten. De coalitievorming tussen partijen in het parlement is onderzocht aan de hand van verkiezingsprogramma's, uitspraken van woordvoerders van partijen tijdens debatten in het parlement en het stemgedrag bij relevante moties en wetgeving. Als mogelijke verklaringen voor veranderingen van beleidsparadigma's en dominante coalities in de Tweede Kamer is onderzoek gedaan naar de mogelijke relatie met veranderende verkiezingsuitslagen, demografische en economische veranderingen en schaalincidenten.

6 Schaalverandering in beleidssubsystemen

Bij een analyse van de verandering van het schaalbeleid past een analyse van de feitelijke ontwikkelingen van de schaal van instellingen in het basisonderwijs, ziekenhuizen en gemeenten. Veranderingen in de schaal van scholen, ziekenhuizen en gemeenten kunnen zowel input vormen in het beleidsproces, bijvoorbeeld als er veel fusies plaatsvinden die aanleiding geven tot maatschappelijke en politieke onrust. Beleid kan ook bijdragen aan verandering van de schaal van basisscholen, ziekenhuizen of gemeenten. De eerste onderzoeksvraag is daarom in hoeverre er sprake is van schaalvergroting, schaalverkleining of schaalstabiliteit. In dit hoofdstuk wordt daartoe de beschikbare kennis over achtereenvolgens de veranderingen in de schaal van besturen en voorzieningen in het basisonderwijs (§ 6.1), de curatieve zorg (§ 6.2) en het lokaal bestuur (§ 6.3) samengevat. Daarbij wordt tevens de historische context geschetst.

6.1 Schaalveranderingen in het basisonderwijs

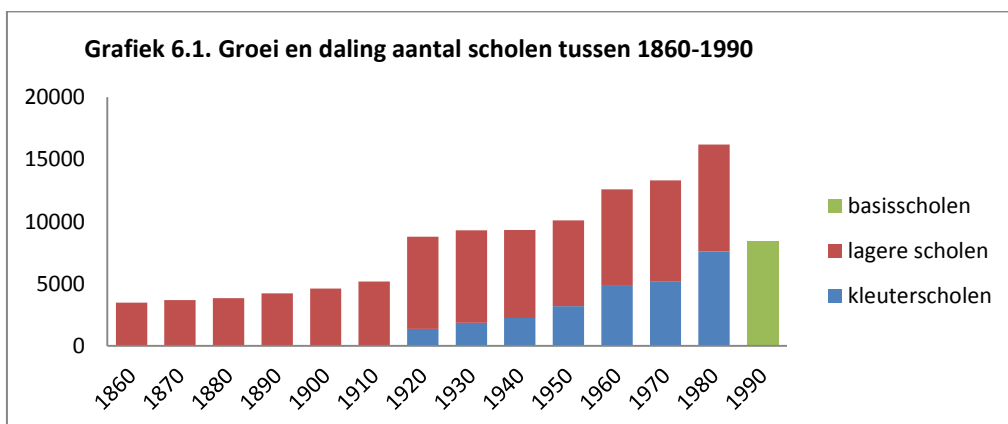
De contouren van de hedendaagse organisatie van het basisonderwijs ontstaan aan het einde van de middeleeuwen (Boekholt en De Booij, 1987). In de twaalfde en dertiende eeuw stimuleert de katholieke kerk de stichting van *parochiescholen*. De openbare scholen ontstaan anno veertiende eeuw met de groei van steden en de opkomst van de nieuwe burgerij. Deze scholen richten zich op zowel jonge als oudere kinderen en worden in de volksmond *grote scholen* genoemd. Zij tellen soms duizend leerlingen en klassen van honderd of meer leerlingen. Het niet-katholiek privaat bestuur van scholen ontstaat in de vijftiende eeuw en deze scholen verenigen de leerkracht en de bestuurder in één persoon: de *buitenschoolhouder*. Na de Reformatie in de zestiende eeuw ontstaan *protestantse buitenscholen*. De private buitenscholen hebben een kleine omvang en kleine klassen.

Eind achttiende eeuw formuleren goeie burgers en gedreven onderwijzers kritiek op het *hoofdelijk onderwijs* in de *oude school*, gedefinieerd als een plaats van chaos waar leerlingen door elkaar zitten in te kleine, bedompte ruimten. De kinderen zitten op de grond of in losse stoelen. De vernieuwers lanceren het concept van de *nieuwe school*, gebaseerd op onder meer klassikaal onderwijs. De leerlingen zitten geordend in banken en de leraar staat bij het bord (Veld, 1987). Het concept van de nieuwe school wordt verankerd in de wet. Klassikaal lesgeven wordt verplicht (Veld, 1987; Raijmakers, 2014). Langwerpige gebouwen met meerdere klassen naast elkaar hebben de voorkeur (Boekholt en De Booij, 1987). De onderbouw en bovenbouw worden gescheiden.

Medio negentiende eeuw ontstaat een ontwikkeling richting dagelijks schoolbezoek (Veld, 1987). Dit leidt tot maatregelen van de landelijke overheid om de schaal te reguleren. De schoolwet van 1857 maakt het onmogelijk dat één directeur en leerkracht aan meer dan

zeventig leerlingen in één leslokaal en gebouw les geeft (Boekholt en De Booij, 1987). In 1878 wordt met een wetswijziging verder gestuurd op het inperken van schaalvergroting van klassen. Eénmansscholen kunnen bestaan tot ten hoogste dertig leerlingen. Elke veertig leerlingen meer vereist een extra onderwijzer. Voor scholen wordt een wettelijke maximumnorm van vierhonderd leerlingen ingevoerd: “*Massascholen moesten opgeheven worden*” (Boekholt en De Booij, 1987: 152). Dit maximum is begin jaren twintig afgeschaft. Het interbellum, tussen beide wereldoorlogen, start met de invoering van het algemeen kiesrecht en het oplossen van de schoolstrijd tussen confessionelen en niet-confessionelen via het befaamde artikel 23 met de Grondwetswijziging van 1918. Bij de wetswijziging van 1920 ontstaan minimale stichtings- en opheffingsnormen voor basisscholen. De bovengrens van vierhonderd leerlingen wordt aanvankelijk gehandhaafd vanuit zorgen over het verlies van het karakter van pedagogisch opvoedingsinstituut en het ontstaan van *kazernescholen*. Begin jaren twintig splitsen vooral openbare scholen zich in grote getalen tot kleinere eenheden.⁵⁷ Vanwege het streven naar doelmatigheid en de noodzaak van bezuinigingen ontstaat hierover discussie. Het financiële voordeel van splitsing van grotere basisscholen vervalst. Met de wetswijziging van 1924 wordt het maximum van vierhonderd leerlingen geschrapt en worden de klassen vergroot voor bezuinigingen.

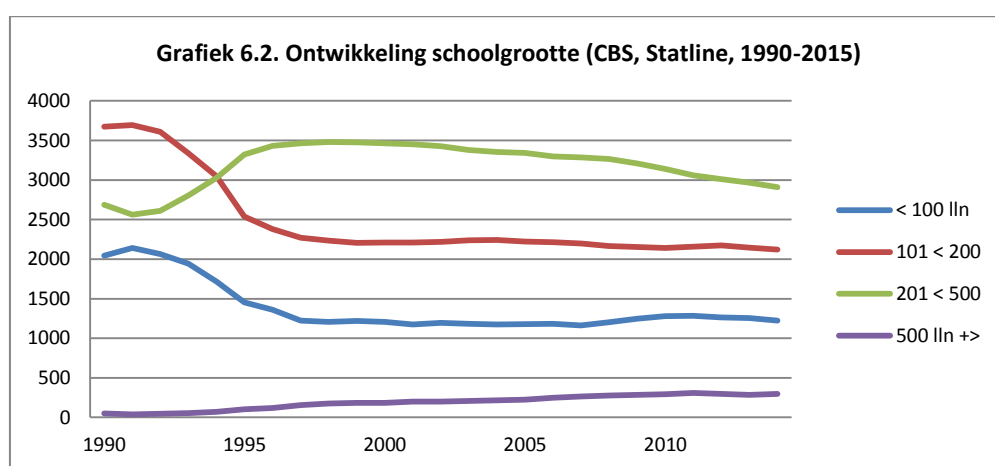
Het kleuteronderwijs krijgt een grote impuls als in de jaren twintig de leerplicht wordt uitgebreid tot de groep van vijfjarigen en de overheid deelname van vierjarigen gaat bekostigen (Veld, 1987). Het aantal kleuterscholen stijgt dan fors tot circa 7.600 kleuterscholen zestig jaar later (Boekholt en De Booij, 1987). Ook het aantal lagere scholen stijgt. Zo zijn er in 1980 op het hoogtepunt circa 16.200 kleuter- en lagere scholen. In 1985 wordt het basisonderwijs ingevoerd en hiermee komt een einde aan een historische trend. Van de circa 16.200 scholen blijven er 8.400 over (grafiek 6.1). De gemiddelde omvang stijgt in 1985 van 120 naar 175 leerlingen (SCP, 1995; CPB, 2013).



⁵⁷ Minister Visser spreekt over ‘*de groote splitsing*’. Een school van 400 leerlingen heeft bij splitsing in twee scholen recht op meer leerkrachten. Tussen 1919 en 1923 verdubbelt het aantal kleine scholen.

Aanhoudende schaalvergroting basisscholen vanaf de basisvorming

Ook tussen 1985 en 2015 ook het aantal basisscholen dalen. Van de 8.401 basisscholen in 1986 zijn er in 2015 nog 6.430 over, ofwel een afname met 24%. Tussen 1992 en 1998 stuurt de overheid onder de titel 'Toerusting en Bereikbaarheid' aan op schaalvergroting van kleine basisscholen (De Haan et al., 2011).⁵⁸ Ook daarna blijft het aantal basisscholen dalen. Basisscholen met meer dan vijfhonderd leerlingen worden een steeds gebruikelijker fenomeen (grafiek 6.2).⁵⁹ Deze groep is in vijftientig jaar tijd in omvang verzesvoudigd van circa vijftig in 1990 tot driehonderd in 2014. Daar waar in 1990 slechts 0,6% van alle basisscholen een dergelijke omvang heeft, gaat het in 2015 om 4,5% van de populatie. Tegelijk is sprake van een daling van het aantal 'gemiddelde' scholen met 201 tot vijfhonderd leerlingen. In de periode van 2005 tot en met 2010 stijgt het aantal basisscholen met minder dan tweehonderd leerlingen. Vanaf 2012 neemt ook het aantal kleine basisscholen af.



Bestuurlijke schaalvergroting vanaf de jaren tachtig

De Wet op het basisonderwijs leidt niet alleen tot schaalvergroting van scholen, maar ook tot een bestuurlijke fusiegolf. Het aantal besturen is tussen 1974 en 1984 verminderd van circa achtduizend naar vijfduizend (Hofman, 1994).⁶⁰ Besturen noemen medio jaren tachtig

⁵⁸ Het beleid om de opheffingsnormen te verhogen in 1993, heeft positief uitgedaakt voor de kwaliteit van het basisonderwijs, zo stellen deze onderzoekers. De voordelen van competitie tussen scholen en een vrije schoolkeuze voor ouders, worden teniet gedaan doordat er teveel kleine scholen zijn met overwegend schaalnadelen en lagere kwaliteit. Het aantal basisscholen nam door overheidsbeleid met 15% af, wat leidde tot een vergroting van de gemiddelde schoolgrootte.

⁵⁹ Uit econometrisch onderzoek wordt geconcludeerd dat kleine basisscholen met minder dan 125 leerlingen schaalvoordelen kunnen bereiken door schaalvergroting. Voorbij ongeveer 300 leerlingen slaan de voordelen langzaam om in schaalnadelen en vanaf ongeveer 550 leerlingen is altijd sprake van schaalnadelen (Blank, 2007).

⁶⁰ Hofman (1994) heeft bij drie typen katholieke schoolbesturen (n = 54) onderzocht in welke mate de schaalomvang van invloed is op de prestaties van katholieke basisscholen. Het eerste type besturen

als reden voor een besturenfusie voornamelijk oorzaken van externe aard, vooral druk vanuit de rijksoverheid: 52% van de besturen noemt de invoering van de Wet op het basisonderwijs, 11% het teruglopend leerlingaantal, in 10% wordt een meer efficiënte bedrijfsvoering genoemd en 8% wijst op druk over het algemeen vanuit de overheid (Kooistra et al, 1985). Het rapport spreekt over een *“niet onaanzienlijke noch onomstreden problematiek: het fuseren van schoolbesturen c.q. het integreren van scholen van verschillende besturen van soms verschillende signatuur”*.⁶¹

Sommigen wijzen daarbij op het ontstaan van schaalnadelen. De taal- en rekenprestaties op scholen van kleinschalige besturen zijn hoger dan op scholen van de grootschaliger onderwijsbesturen en de schoolbesturen met slechts één of twee scholen zijn daarom effectiever (Hofman, 1994). Wat betreft de gevolgen van een besturenfusie voor de bestuurscultuur spreekt een auteur op anekdotische wijze over de zoektocht naar de machtsbalans binnen een onderwijsbestuur (De Both, 1994). Bij een fusie vindt strijd om herverdeling van bestuursmacht plaats, die kan leiden tot intern verzet of tot disfunctioneel optreden van de top, zoals ‘neurotisch leiderschap’ en paranoïde, narcistisch, schizofreen of depressief gedrag. Het centrale management is vaak op ‘het kussen’ gekomen door medewerking van het decentrale management aan de besturenfusie. Er geldt dan een stilzwijgende afspraak, dat het centrale bestuur formele macht krijgt en het decentrale bestuur feitelijke autonomie. Door deze autonomie is het nieuwe, centrale bestuur naar het oordeel van De Both te afhankelijk van het decentrale niveau en ontstaat ‘baronnenproblematiek’.

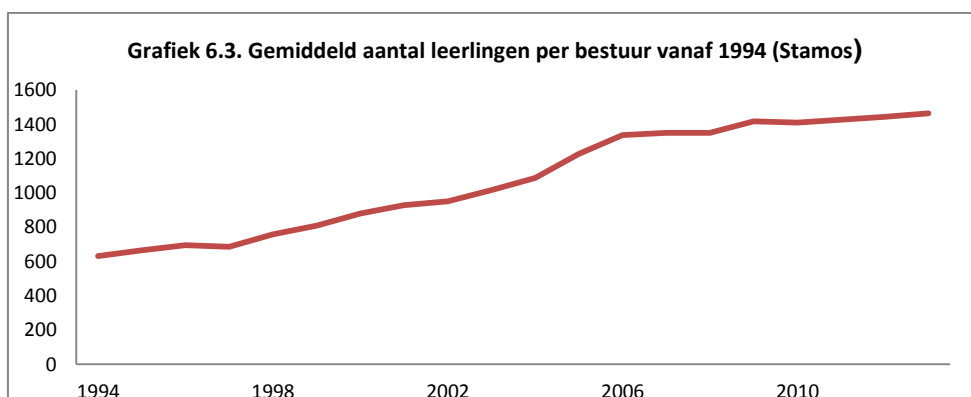
Tussen circa 1985 en 1995 daalt het aantal besturen verder naar circa 2.500 en ook daarna daalt het aantal verder tot circa duizend besturen (Stamos). Twee decennia lang zijn jaarlijks gemiddeld 65 besturen ‘verdwenen’, ofwel gedurende twintig jaar verdwijnt er elke week minstens één schoolbestuur in het basisonderwijs. Dit is grotendeels het gevolg van fusies en leidt tot schaalvergroting.

Waar in 1987 elk bestuur gemiddeld een omvang had van circa driehonderdvijftig leerlingen, is dit ondertussen gestegen tot circa vijftienhonderd leerlingen (grafiek 6.3). Daar waar in 1994 besturen gemiddeld 3,4 basisscholen in stand houden, is dit aantal in

zijn: kleinschalig, breed deskundig, weinig planmatig, sterk georiënteerd op de eigen school en een sterke mate van externe ondersteuning. Het tweede type is eveneens kleinschalig, maar in vergelijking tot het eerste type minder georiënteerd op de eigen school en heeft een beperkte externe ondersteuning. Het derde type zijn grootschalige en complexe besturen, waar sprake is van een sterk planmatig beleid, gericht op het personeelsbeleid en minder gericht op het onderwijsbeleid.

⁶¹ Van de 367 gefuseerde schoolbesturen die zijn benaderd met een schriftelijke enquête, heeft 44% deelgenomen. Bij deze besturenfusies zijn gemiddeld twee scholen betrokken. Het betreft vooral fusies in verband met de integratie van kleuter- en lagere scholen, ieder met een eigen bestuur. Van de respondenten stelt 75% dat er tijdens het fusieproces nauwelijks meningsverschillen waren. Daar waar die er wel waren, spitsen ze zich toe op richtingskwesties en het onderwijs in de scholen. In het eerste jaar na fusie vond er in 33% van de scholen een activering van de discussie over identiteit plaats, was er in 45% van de scholen geen duidelijke samenwerking binnen het gefuseerde team en werd bij 28% meningsverschillen binnen het team als effect genoemd.

2013 gestegen tot 6,6 scholen gemiddeld per bestuur. Blank en Van Heezik (2015) tonen aan dat de gemiddelde schaal tussen 1995 en 2012 in financiële omvang is vervijfvoudigd. Dit hangt deels samen met het fuseren van vooral kleine gemeenten, ook onder invloed van overheidsbeleid, aangezien deze het bestuur vormen van openbare basisscholen. Als gemeenten groter worden, worden openbare schoolbesturen dat automatisch ook. Bovendien hebben in recente decennia gemeenten hun basisonderwijs op afstand gezet in de vorm van stichtingen, waarbij deze stichtingen ook kunnen fuseren en hun bestuurlijke schaal vergrootten, zonder gemeentelijke opschaling.



Besturen met tien of meer scholen (meerpitters) hebben een bezoldigd, ‘professioneel’ bestuur, terwijl besturen met één school (éénpitters) veelal bestaan uit vrijwilligers (Maslowski et al., 2015). Schoolbesturen met één school hebben het steeds moeilijker, omdat de eisen en risico’s toenemen (Smets, 2007). Vrijwillige bestuurders gaan op zoek naar een groot bestuur die hun school wil overnemen en er ontstaat een “zwaan-kleef-aan”-effect. Na een analyse van het onderwijsbeleid en interviews met schoolbesturen concludeert een onderzoeksbureau dat schaalvergroting het gevolg is van *“een stapeling van invloeden vanuit wet- en regelgeving en motieven van schoolbesturen”* (SEOR, 2010).

Er is ondanks het proces van bestuurlijke schaalvergroting nog steeds een grote diversiteit in bestuurlijke schaal. Het kleinste bestuur telt dertig leerlingen en het grootste telt drieëndertigduizend leerlingen (OCW/DUO, 2016). Verreweg het grootste aantal schoolbesturen heeft een relatief kleinschalig karakter. Bijna zeshonderd besturen hebben niet meer dan duizend leerlingen en niet meer dan één of enkele basisscholen. Deze grote groep bedient samen slechts iets meer dan tien procent van alle leerlingen. Circa 370 besturen heeft een beduidend grotere omvang met tussen de duizend en vijfduizend leerlingen en deze groep bedient ruim zestig procent van ‘de markt’. Circa zestig schoolbesturen hebben een omvang van meer dan vijfduizend leerlingen en deze groep verzorgt onderwijs aan circa dertig procent van alle leerlingen.

6.2 Schaalveranderingen van ziekenhuizen

Na de middeleeuwen ontstaan 'gasthuizen' en 'leprozenhuizen', armenhuizen, pesthuizen en opvang voor geestelijk gestoorden in 'dolhuizen' (Können, 1984). Het 'gasthuis' ontwikkelt zich tot ziekenhuis. De gemeentelijke ziekenhuizen zijn er voor de armeren en welgestelden laten de dokter thuis komen (Blank, 1998, Können, 1984). In de negentiende eeuw wordt het ziekenhuis een plaats waar middelen aanwezig zijn die niet langer naar mensen thuis gebracht kunnen worden (Boot en Knapen, 1993). Mede door de medisch-technologische ontwikkelingen vindt een revolutie plaats in de ziekenhuizen.

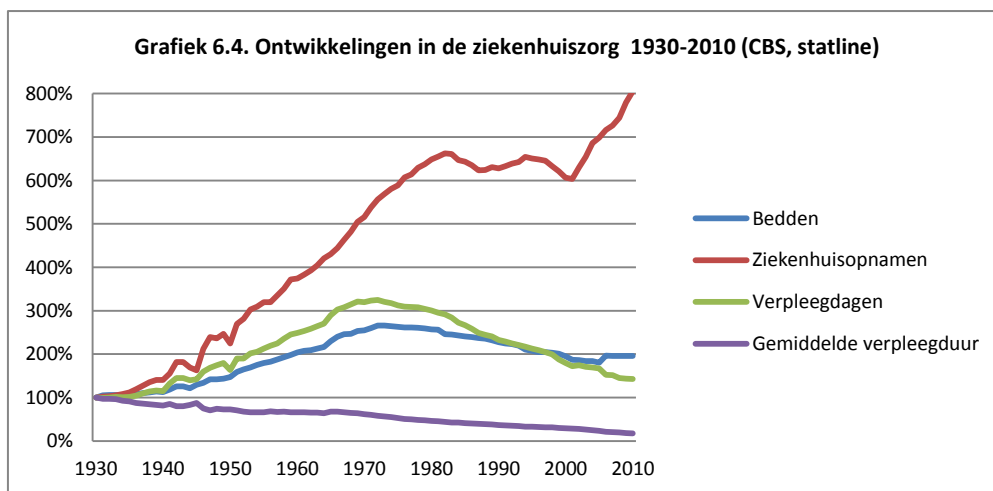
Vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw vragen de rooms-katholieken en protestanten om eigen ziekenhuisvoorzieningen. Welgestelden zorgen voor de bouw van nieuwe ziekenhuizen wat bijdraagt aan het bestaan van ziekenhuizen bekend onder de familienaam (Können, 1984). Tot de Eerste Wereldoorlog groeit het aantal ziekenhuizen in Westerse landen, waarbij Nederland geen uitzondering is. Doel is om de zieke niet te ver van huis en haard op te nemen. Daarbij passen soepele opvattingen ten aanzien van de minimale omvang. In vakliteratuur wordt gesproken over een minimum van zestien bedden en een gebied van vijfduizend zielen (Können, 1984). De verzuiling is zichtbaar. In 1926 wordt zestig procent van de ziekenhuisbedden aangeboden vanuit particuliere organisaties en veertig procent door publieke instellingen. Van de particuliere instellingen is driekwart van rooms-katholieke aard en verder grotendeels protestants-christelijk (Können, 1984).

Verdere groei van de vraag na de Eerste Wereldoorlog

Vanaf de Eerste Wereldoorlog en met de economische crisis van de jaren dertig en voortschrijdende technologische ontwikkelingen veranderen in vakkringen de ideeën wat betreft de minimale omvang van ziekenhuizen. De professionele norm stijgt tot minimaal honderd bedden (Können, 1984). Vanaf deze omvang is het mogelijk om aan de eisen van de tijd te beantwoorden, zo valt in de vakliteratuur te lezen. Nabije afstand wordt minder van belang vanwege verbeterde vervoersmogelijkheden en de opkomst van de ziekenauto. Kleinere ziekenhuizen zouden alleen bestaansrecht hebben op de eilanden en aan de landsgrenzen. Er worden gesproken over het opheffen van concurrentie tussen de zuilen. Kleinere ziekenhuizen zouden samen één laboratorium in stand kunnen en moeten houden. De roep ontstaat om de planning van ziekenhuizen te centraliseren, ook met het oog op doelmatigheid en verlagen van de kostprijs (Können, 1984).

Door de groei van de omvang van de bevolking, de vergrijzing en de veranderende verwachtingen over de zorg is de vraag naar ziekenhuiszorg in absolute omvang toegenomen. Het aantal ziekenhuisopnamen is tussen 1930 en 1980 met een factor zes vermenigvuldigd. Tussen 1980 en 2000 komt aan deze langdurige stijging een einde en treedt een daling in. Ook het aantal verpleegdagen in een ziekenhuis en het aantal beschikbare bedden vertonen tussen 1930 en 1980 een forse stijging. En ook hierbij geldt dat vanaf 1970 een daling zichtbaar is. Het aantal ziekenhuisbedden stijgt van 28.000 tot aan 73.000 in 1980 en neemt daarna af tot 55.000 in 2000. Bovendien is vanaf de jaren

tachtig de groei van het aantal ziekenhuisopnamen omgebogen richting een daling van het aantal ziekenhuisopnamen vanaf circa 1980 tot aan de millenniumwisseling. Tegelijkertijd is vanaf 1930 tot aan 2000 in een periode van zeventig jaar sprake van een systematisch dalende afname van de gemiddelde verpleegduur in ziekenhuizen. Daar waar in 1930 mensen gemiddeld dertig dagen in een ziekenhuis verbleven, is dit in 2000 gemiddeld negen dagen.



Groeiende druk op kostenbeheersing na de Tweede Wereldoorlog

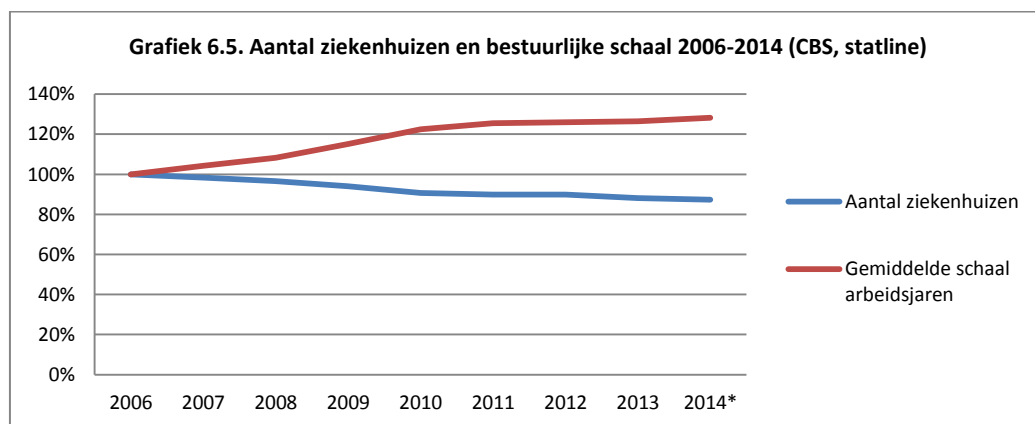
Zoals in andere 'ontwikkelde' landen zijn er in het overheidsbeleid drie golven van hervorming te observeren. Tussen 1940 en 1970 ligt de focus van de overheid op het zeker stellen van universele dekking (Varkevisser, 2009). In de jaren zestig is sprake van een verdere expansie van ziekenhuiszorg die zich uit in het toenemend aantal bedden, intensivering van personeel en een toenemend aantal specialisten en differentiatie (Können, 1984). De private ziekenhuizen zijn voor hun financiering in toenemende mate afhankelijk van de overheid (Putters, 2001).

Tussen 1970 en 2000 verschuift de aandacht naar kostenbeheersing. Vanaf de Tweede Wereldoorlog neemt de rijksoverheid een actievere rol ten aanzien van de ziekenhuizen om de collectieve lastendruk van de ziekenhuiszorg in de hand te houden (Boot en Knapen, 1993; Van Lieshout, 2009). Het eerste kabinet Den Uyl vangt aan met het ontwikkelen van beheersinstrumenten, zoals de Wet Ziekenhuis Voorzieningen waarin bouw en renovatie aan een vergunning van de rijksoverheid worden gekoppeld en de Structuurnota Gezondheidszorg (Blank, 1998). Wat betreft de ontwikkeling van het aantal ziekenhuizen over een periode van circa tachtig jaar bekeken, moet worden vertrouwd op kengetallen uit een drietal proefschriften (Können, 1984; Van der Lugt en Huijsman, 1995; Van der Lee, 2000). Hieruit blijkt dat het aantal algemene ziekenhuizen na een aanvankelijke stijging in de periode tussen 1950 en 1960 vanaf dan systematisch dalende is. Van de 215 algemene ziekenhuizen in 1960 zijn er circa zeventig over, ofwel een afname van 65%.

De stijging van de vraag is gepaard gegaan met een concentratie van het aantal aanbieders. Volgens velen is dit het gevolg van de sturing door de rijksoverheid die vanaf de jaren zestig fusies van ziekenhuizen lange tijd heeft gestimuleerd (Können, 1984; Boot en Knapen, 1993; Van Lieshout, 1999; Van der Lee, 2000). Met een wetswijziging van 1978 wordt de inbreng van de provincies meer geprononceerd. Daarbij krijgt de minister de bevoegdheid tot het sluiten van ziekenhuizen als ultimatum remedium. Bij algemene ziekenhuizen leiden de overheidssturing tot een ‘samenwerkingscultuur’, of een ‘samenwerkingsspiraal’ (Bos en Van Maanen, 1989). Het rijksbeleid in de jaren zeventig en tachtig heeft zo geleid tot een wezenlijk ander aanzien van de sector, zo concludeert staatssecretaris Simons in 1992 (Ministerie van WVC, 1992). Tussen 1980 en 2000 is het aantal ziekenhuizen met driehonderd of minder bedden is gehalveerd, terwijl het aantal instellingen met meer dan zeshonderd bedden is verdubbeld.

Recente ontwikkelingen: zowel schaalvergroting als schaalverkleining?

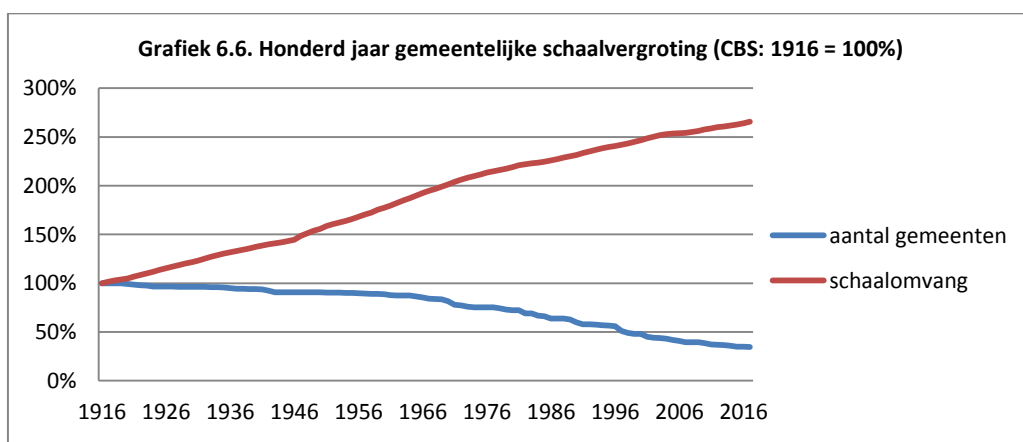
Tussen 2006 en 2014 is het aantal ziekenhuizen met dertien procent verder afgenomen van 118 naar 103, terwijl het aantal formatieplaatsen is gestegen van 182 duizend naar 203 duizend. Beide trends samen zorgen ervoor dat bestuurlijke schaalomvang is gestegen met circa dertig procent ten opzichte van 2006. Fusies hebben plaatsgevonden bij algemene ziekenhuizen en categorale ziekenhuizen. Het aantal algemene ziekenhuizen is verder gedaald van 82 naar 72. Het aantal categorale ziekenhuizen is gedaald van 28 naar 23, ofwel met achttien procent. Volgens informatie van de minister is tegelijkertijd sprake van een stijgend aantal “buitenpoliklinieken” en “zelfstandige behandelklinieken”. Naast het beeld van schaalvergroting van ziekenhuizen is er kortom sprake van schaalverkleining.



6.3 Schaalveranderingen van gemeenten

Terwijl in Europa in de zestiende en zeventiende eeuw gecentraliseerde staten ontstaan, houdt de Republiek haar gedecentraliseerde eenheidsstaat (Wolters, 1989). De taken van gemeenten liggen vooral op juridisch, administratief en politieel gebied (Veldheer, 1997). Ten tijde van de Bataafse Republiek en de Franse bezetting wordt Nederland omgevormd tot een eenheidsstaat (Raijmakers, 2014). Het onderscheid tussen steden en dorpen vervalt en de term gemeente wordt ingevoerd (Veldheer, 1997). In 1813 wordt het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden gevormd. De uniformering van gemeenten wordt deels teruggedraaid, waarbij ruimte wordt gelaten voor andere termen, zoals heerlijkheid, district, stad en dorp in de Grondwet van 1814 (Raijmakers, 2014).

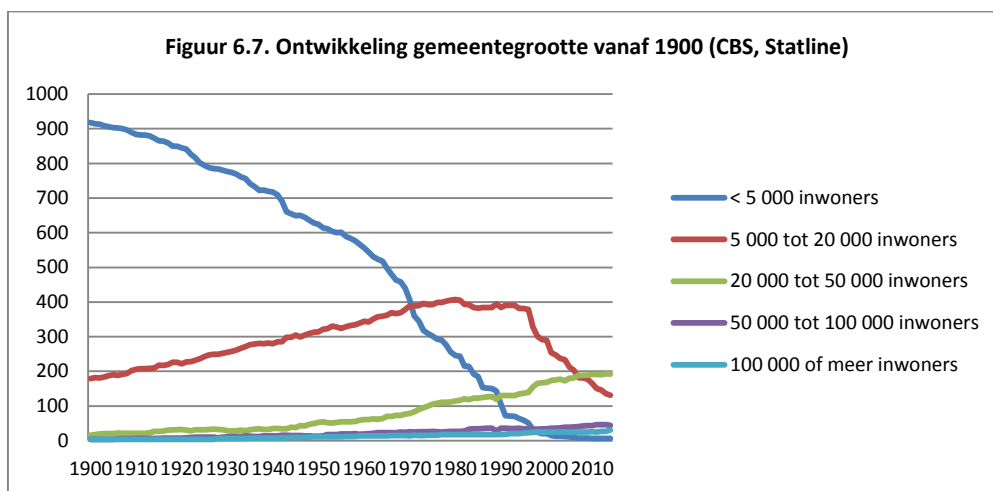
Tussen 1830 en 1839 komen er iets meer dan honderd nieuwe gemeenten bij (CBS, statline). De Grondwetswijziging van 1848 regelt de totstandkoming van het *Huis van Thorbecke*. Hieraan ligt het denken over een driekringen-leer ten grondslag, waarbij een verdeling van bestuurlijke machten over rijk, provincie en gemeenten wordt gezien als bevorderlijk voor de democratie (Raijmakers, 2014). Wat betreft de minimale omvang van gemeenten wordt in het politieke debat gesproken over duizend inwoners (Van der Top, 1960). Er zijn dan circa twaalfhonderd gemeenten. In de periode tot en met 1920 raakt het probleem van de kleine gemeenten op de achtergrond (Van der Top, 1960). Zeventig lang jaar wordt er nauwelijks gefuseerd. Direct na de Eerste Wereldoorlog wint de opvatting terrein, dat verwezenlijking van voorzieningen vraagt om aanpassing van gemeentegrenzen (Beekink en Ekamper, 1999). In 1920 wordt een door Amsterdam lang gekoesterde wens gerealiseerd: fusie met circa twaalf omringende kleine gemeenten. Tijdens de bezetting door Duitsland verdwijnen er opnieuw circa veertig gemeenten om financiële motieven (Van der Top, 1960). In deze periode gaat het tempo van fuseren van gemeenten voor het eerst omhoog. Het aantal daalt van 1.118 gemeenten tot 994 gemeenten.



Na de Tweede Wereldoorlog ontstaat meer belangstelling voor de financiële problemen en de schaal van het lokale bestuur. In de jaren zestig stuit men op schaalproblemen met betrekking tot de woningbouw. Het accent komt sterk te liggen op de ruimtelijke ordening en de problematiek van grote gemeenten. Deze periode wordt in gang gezet met de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in 1966 (Beekink en Ekamper, 1999). Dit leidt tot een streeksgewijze aanpak van herindelingen, zoals in Zeeland en Zuid-Holland in de jaren zestig. In de jaren zeventig volgen streeksgewijze herindelingen in Overijssel, het Land van Heusden en Altena en de Zaanstreek (Beekink en Ekamper, 1999). Het aantal gemeenten is vanaf de jaren zestig fors aan het dalen. In 1980 telt Nederland meer dan achthonderd gemeenten met gemiddeld 17.400 inwoners. Tussen 1980 en 2017 daalt het aantal naar minder dan vierhonderd gemeenten en groeit de schaal naar 44.000 inwoners.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft ook bijgehouden wat de historische ontwikkeling is van het aantal gemeenten, ingedeeld naar gemeentegrootte. Daaruit blijkt dat vanaf de start van de twintigste eeuw de ‘zeer kleine’ gemeenten met minder dan 5.000 inwoners vrijwel uit het bestuurlijk landschap verdwenen zijn. Daar waar er in 1900 nog 918 zeer kleine gemeenten waren, resteren er anno 2014 nog zes, waaronder vier Waddeneilanden Schiermonnikoog, Terschelling, Ameland en Vlieland. Aanvankelijk stijgt het aantal ‘kleine’ gemeenten, maar vanaf 1993 neemt ook deze categorie fors af. Tegelijkertijd groeit het aantal middelgrote, grote en zeer grote gemeenten.

Circa 32% van de populatie gemeenten is nog relatief klein met niet meer dan 20.000 inwoners. De groep ‘middelgrote’ gemeenten met tussen de 20.000 en 50.000 inwoners is nog altijd omvangrijk: het gaat om 49% van de populatie. Vervolgens zijn er 44 gemeenten met 50.000 tot 99.000 en dertig gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. De grote groep van relatief kleine gemeenten heeft slechts 10% van de totale bevolking binnen haar grenzen heeft wonen. De dertig gemeenten met 100.000 of meer inwoners hebben in vergelijking hiermee 36% van de bevolking binnen haar grenzen wonen.



6.4 Samenvattend: schaalvergroting als dominant patroon

De hoofdconclusie is dat (bestuurlijke) schaalvergroting in de drie onderzochte sectoren het dominante patroon is. Daarbij treedt schaalvergroting deels autonoom op – door demografische veranderingen, waaronder bevolkingsgroei. Voor een belangrijk deel is schaalvergroting ook het gevolg van de keuze om te fuseren.

Dit ‘fusiefenomeen’ is bij gemeenten, ziekenhuizen en schoolbesturen een historisch gezien relatief nieuwe ontwikkeling. In de negentiende eeuw tot vlak na de Tweede Wereldoorlog is sprake van een stabiel aantal gemeenten en een groeiend aantal ziekenhuizen en scholen. Vanaf de jaren zestig start het proces van bestuurlijke schaalvergroting door fusies tussen gemeenten en ziekenhuizen en in de jaren zeventig, tachtig en negentig gaat dit fusiefenomeen onverminderd door, of neemt een steeds hogere vlucht. In het basisonderwijs is aanvankelijk nog sprake van behoud van kleinschaligheid, maar vanaf de jaren tachtig start ook daar het proces van schaalvergroting van besturen en scholen.

De ‘informele’ normen veranderen daarbij vanzelf mee. Wat ‘klein’ en ‘groot’ wordt genoemd, verschuift gestaag en over een periode van decennia. Dat is het meest duidelijk te zien aan verschuivende opvattingen over *te* kleine gemeenten en *te* kleine ziekenhuizen, zoals die onder meer geventileerd worden in vakliteratuur en ministeriële nota’s. Deze minimale norm komt in absolute zin steeds hoger te liggen naarmate de tijd vordert.

Voor gemeenten is de minimale norm in de tijd opgeschoven van duizend inwoners medio negentiende eeuw tot tienduizend inwoners in de jaren zestig tot honderdduizend inwoners in de recente kabinetsperiode.

Voor ziekenhuizen is de minimale norm opgeschoven van zestien ziekenhuisbedden aan het begin van de eeuw naar honderd bedden in de jaren zestig tot circa tweehonderdvijftig bedden in de jaren negentig. Bij ziekenhuizen speelt daarbij het afnemende belang van verzuiling een rol, zeker als het gaat om het verschil tussen openbare, katholieke en protestantse ziekenhuizen. Daarnaast spelen de toenemende invloed van technologische vooruitgang, bijvoorbeeld via dure en hoogwaardig technologische apparatuur in de zorg, de toenemende mobiliteit van burgers en patiënten en de afnemende reistijden, en de druk op het verminderen van kosten van de verzorgingsstaat.

Voor basisscholen is minder duidelijk of de minimale ondergrenzen ‘informeel opschuiven’ in de tijd, zoals dat bij gemeenten en ziekenhuizen evident wel het geval is. Wel verschuiven daar de normen ten aanzien van wat we ‘groot’ noemen. Daar waar in het basisonderwijs aan het begin van de twintigste eeuw een school van vierhonderd leerlingen onrealistisch groot werd genoemd en om die reden een maximumnorm uit de wet werd gehaald, zijn er in de afgelopen decennia steeds meer scholen gekomen van deze omvang. Ze worden ‘gewoon’.

7 Paradigma-wijzigingen in schaalbeleid

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven van het empirisch onderzoek naar de veranderingen van het dominante beleidsparadigma ten aanzien van schaal. Dit paradigma is onderzocht via een inhoudsanalyse van regeerakkoorden, beleidsnota's en uitspraken van bewindspersonen tijdens overleg met de leden van het parlement. Deze zijn geanalyseerd op uitspraken over (a) het 'frame' van schaalvergroting als probleem of oplossing, (b) doelen van schaalbeleid, (c) de ingezette beleidsinstrumenten en (d) de regulerende instituties. Om van een verandering van beleidsparadigma te kunnen spreken, is het nodig dat op elk van deze indicatoren een wijziging is te zien, op twee verschillende meetmomenten, die bovendien in dezelfde richting wijst.

Achtereenvolgens wordt de chronologische verandering van de beleidsparadigma's over schaal beschreven in de drie geselecteerde beleidsnetwerken of subsystemen van het basisonderwijs (§ 7.1), ziekenhuizen (§ 7.2) en gemeenten (§ 7.3). Elke paragraaf wordt afgesloten met een samenvattende tabel, die de verandering van het beleidsparadigma laat zien. De ontwikkelingen in het beleidsdiscours worden chronologisch weergegeven. De kantelpunten in het beleidsdiscours over schaal zijn inzichtelijk via sub-paragrafen.

7.1 Beleidsparadigma's schaal basisonderwijs 1980-2016

In het basisonderwijs dringt eind jaren zestig een coalitie van liberalen en sociaaldemocraten aan op de integratie van kleuter- en lager onderwijs. In 1967 wordt een motie ingediend door D66, de VVD, de PvdA en de PSP (TK, 1967-1968, 9300, hoofdstuk VIII, nr. 27). In 1973 wijst minister Van Kemenade er dan al op dat twee bewindslieden voor hem zich bemoeid hebben met het voorstel. In 1977 stelt de regeringsverklaring van het kabinet Van Agt dat *"de integratie van kleuter- en lager onderwijs met kracht zal worden gestimuleerd"*. De instandhouding van kleinere scholen vormt daarbij een vraagstuk (Regeerakkoord Van Agt I, 1977). Het kleine scholen-beleid is erop gericht deze in stand te houden als zij in een leefgemeenschap niet kunnen worden gemist. De bewindslieden *"stellen dat het beleid dat wij ten aanzien van de kleine kleuterscholen en lagere scholen voeren als zeer ruim mag worden bestempeld."* (Tweede Kamer, 1979). Met een wetswijziging van de Kleuteronderwijswet in 1979 is het bodemgetal van twintig leerlingen verdwenen. De PvdA-fractie vraagt zich af of de positie van kleine scholen in kleine dorpen voldoende is geborgd. Staatssecretaris Hermes antwoordt dat de regering de problemen ten volle onderkent en ernstig neemt.

7.1.1 Schaalvergrotingsbeleid in de jaren tachtig en negentig

Tussen 1980 tot 1985 is het beleid gericht op het invoeren van de Wet op het basisonderwijs, waarbij de kleine scholen-problematiek hoog op de agenda staat. Voorjaar en najaar 1980 gaan minister Pais (VVD) en staatssecretaris Hermes (CDA) in overleg met de Kamer over deze problematiek. Door een scherpe leerlingendaling is een toenemend aantal scholen onder de wettelijke bestaansminima gekomen (Ministerie OenW, 1980).

Het regeerakkoord van het eerste kabinet Lubbers (CDA en VVD) zet de piketpalen voor het openbaar en bijzonder onderwijs stevig in de grond (Regeerakkoord Lubbers I, 1982). Decentralisatie is gewenst, maar niet ten koste van bijzondere scholen. Het kabinet wil voor het bijzonder onderwijs delegatie naar lagere overheden voorkomen. Bij de planning van voorzieningen wordt uitgegaan van de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs en de vrije schoolkeuze van ouders. Tegelijk vindt het kabinet schoolbesturen in het bijzonder onderwijs kwetsbaar. Daarom wil het kabinet onderzoeken hoe de kracht van schoolbesturen te versterken.

Drie maanden na zijn beëdiging stuurt staatssecretaris Van Leijenhorst een nieuwe notitie naar de Tweede Kamer over de kleine scholenproblematiek in het basisonderwijs (Ministerie OenW, 1982). *“Deze notitie beoogt duidelijkheid te scheppen omtrent de kleinst denkbare basisschool”*. Er heeft zich overal in het land discussie ontwikkeld over het bestaansrecht van kleine scholen. Door de geboortedaling is de bestaanszekerheid van de kleine plattelandsschool geringer geworden. Groeperingen van kleine woonkernen veronderstellen dat een volwaardige leefgemeenschap vraagt om een basisschool. Elke zaak zal op eigen merites en op zeer zorgvuldige wijze worden beoordeeld, zo stelt de staatssecretaris. Er is een forse toename van het aantal verzoeken van scholen om te mogen voortbestaan. Waar eind jaren zeventig bijna zevenhonderd scholen om ontheffing verzochten, zijn dat er begin jaren tachtig veel meer: ruim zeventienhonderd. Er zal een absolute minimumgrens van 23 leerlingen gaan gelden voor bestaande scholen. Deze ondergrens is zowel budgettair als onderwijskundig bepaald. Budgettair omdat een zeer kleine school onverantwoord duur is. Onderwijskundig omdat bij een zeer kleine school geen sprake kan zijn van verantwoorde groepsvorming. De minimumformatie van de kleine basisschool zal minstens twee leerkrachten omvatten. De eenmansschool is uit onderwijskundig oogpunt ongewenst. Er zal geen sprake zal zijn van een koude sanering of kaalslag.

De nieuwe normen worden eind 1983 van kracht met de ‘HOB-circulaire’: de Herstructureringsoperatie Scholenbestand Basisonderwijs. Voor de laatste school binnen drie kilometer geldt een ondergrens van 23 leerlingen. Beneden dit aantal kan een laatste school in stand blijven als een daling tijdelijk is of de school buitengewoon moeilijk bereikbaar. Door de operatie worden er vierhonderd scholen minder gevormd (Ministerie OenW, 1984).

Nadat het stof van de invoering van het basisonderwijs is neergeslagen, wil het tweede kabinet Lubbers continuïteit bieden. Doorgaan met deregulering en autonomievergroting heeft de voorkeur. Minister Deetman (CDA) en staatssecretaris Ginjaar-Maas (VVD) publiceren de notitie *“School op weg naar 2000, een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren”* (Ministerie OenW, 1988). Uitgangspunt is dat scholen meer autonomie gaan krijgen met als kern de vervanging van het declaratiesysteem door lumpsumbekostiging.

Het derde kabinet Lubbers streeft naar schaalvergroting. Bestuurlijke schaalvergroting wordt bevorderd en gestimuleerd. En het kabinet zal nagaan of een wijziging van de opheffingsnorm in het verstedelijkt gebied redelijk is; de mogelijke opbrengst wordt aangewend voor kwaliteitsverbetering (Regeerakkoord Lubbers III, 1989).⁶²

Minister Ritzen vindt dat kleine basisscholen te veel in de gunst staan van *“het gesünderes Volksempfinden”*. De minister verzet zich tegen dit paradigma van *“small is beautiful”*. Vanwege het probleem van leerlingendaling, streeft hij naar tegenbeweging met als motto: *“groot waar het kan, klein waar het moet”* (Ritzen, 1998: 14).

Een departementale projectgroep schaalvergroting basisonderwijs krijgt de opdracht conform het regeerakkoord na te gaan of een wijziging van de opheffingsnorm in het verstedelijkt gebied redelijk is en hoe bestuurlijke schaalvergroting te stimuleren (Ministerie OenW, 1990). De conclusie is dat voor kwalitatief optimaal onderwijs een forse vergroting van basisscholen nodig is. Een absolute ondergrens ligt bij 250 leerlingen. Schaalvergroting van scholen brengt schaalvergroting van besturen mee. Voordelen zijn efficiency en flexibiliteit, verhoging van de bestuurskracht en doelmatigheid. Nadelen zijn toenemende afstand tussen school en bestuur en een nieuwe bureaucratische laag.

De nota Toerusting en Bereikbaarheid wordt voorjaar 1991 gepubliceerd (Ministerie van OenW, 1991). Daarin worden voorstellen gedaan voor schaalvergroting van de basisscholen en tot herziening van de bekostiging van grote en kleine basisscholen. Als consequentie zullen er 2.800 basisscholen gaan verdwijnen. De staatssecretaris, besturenorganisaties en ouderorganisaties hebben overeenstemming over het uitgangspunt dat een neerwaartse ontwikkeling als gevolg van demografische krimp moet worden omgebogen. De partijen achten het mogelijk het aantal scholen te verkleinen, zonder dat de bereikbaarheid wezenlijk wordt ingeperkt, rekening houdend met leerlingenvervoer. Er komen nieuwe stichtings- en opheffingsnormen die rekening houden met de leerlingendichtheid per gemeente. Met het oog op de bereikbaarheid kan een school in stand worden gehouden *onder* de nieuwe opheffingsnorm, wanneer deze de enige school is van een richting binnen vijf kilometer en de school minstens vijftig leerlingen telt. Schoolbesturen of een samenwerkingsverband van twee besturen kunnen scholen *onder* de opheffingsnorm bovendien in stand houden via de *gemiddelde schoolgrootte*. Een groot bestuur kan een kleine school of nevenvestiging onder de opheffingsnorm open houden door compensatie

⁶² Bewindslieden zijn minister Jo Ritzen (PvdA) en staatssecretaris Jacques Wallage (PvdA).

met grotere scholen. Een bestuur met slechts één kleine school kan hetzelfde bereiken als zij met een ander bestuur een samenwerkingsovereenkomst afsluit voor minstens tien jaar. De bekostiging van kleine scholen wordt in neerwaartse zin aangepast. Het aantal nieuwe schoolstichtingen moet verder voorlopig zo beperkt mogelijk blijven en daarom worden de stichtingsnormen fors verhoogd, waarbij het wel mogelijk moet blijven om in nieuwbouwwijken scholen te stichten. Hiervoor komt er een tijdelijke wet.

Per 1 augustus 1992 vindt in het kader van de beleidsoperatie Toerusting en Bereikbaarheid in driekwart van de gemeenten een verhoging plaats van de opheffingsnormen, terwijl in gemeenten met minder dan 25.000 inwoners de opheffingsnormen worden verlaagd. Er ontstaat een tweede fusiegolf van scholen. De gemiddelde schoolgrootte stijgt van circa 165 naar iets meer dan 220 leerlingen. Het aantal scholen met tweehonderd of meer leerlingen stijgt door meer dan duizend fusies.

In 1993 en 1994 maken de bewindslieden afspraken met het onderwijsveld in het Schevenings Beraad, waarin zij beloven lumpsumbekostiging in te voeren voor het basisonderwijs. Omdat de grotere vrijheid van handelen in grotere bestuurlijke eenheden voordelen kan opleveren, zullen de besturenorganisaties de samenwerking van geestverwante besturen bevorderen. *“Het beleid is er direct noch indirect op gericht verdergaande institutionele schaalvergroting van overheidswege af te dwingen”* (Ministerie OenW, 1994: 26). Stichtings- en opheffingsnormen blijven gehandhaafd.

Binnen het eerste Paarse kabinet hebben de PvdA-bewindslieden Jo Ritzen en Tineke Netelenbos de verantwoordelijkheid voor het onderwijs. Klassenverkleining komt hoog op de agenda en dit leidt tot investeringen van één miljard gulden per jaar tussen 1998 en 2002. Met het tweede Paarse kabinet in 1998 maken minister Loek Hermans (VVD) en staatssecretaris Karin Adelmund (PvdA) hun entree. Er zal geen verdere stimulering van institutionele schaalvergroting plaatsvinden en er wordt een studie aangekondigd naar *“de effecten van deregulering, autonomievergroting en schaalvergroting op het onderwijsbestel en op de positie van ouders, leerlingen, studenten en personeel.”* (Regeerakkoord, 1998: 63). Autonomievergroting en deregulering zullen wel worden voortgezet.

7.1.2 Behoud van kleinschaligheid en afremmen van scholenfusies (2002-2012)

Na acht jaar Paars vormen het CDA, de Lijst Pim Fortuyn (LPF) en de VVD het eerste kabinet Balkenende. Dit kabinet kondigt aan de lumpsumbekostiging in te voeren. Het kabinet vindt dat *“scholen een omvang op een menselijke maat moeten hebben waarin geborgenheid aan en betrokkenheid bij leerlingen kan worden geboden. Fusies en de vorming van steeds grotere scholen worden daarom afgeremd. Het ontstaan van samenwerkingsscholen kan nodig zijn als het aantal leerlingen te klein wordt, maar zal niet worden gestimuleerd.”* (Regeerakkoord Balkenende I, 2002).

Bij de Algemene Politieke Beschouwingen najaar 2002 stelt minister-president Balkenende dat er minder centrale sturing komt vanuit Zoetermeer en meer ruimte voor de scholen. Deze krijgen meer zeggenschap door lumpsumbekostiging. *“Met de positie van kleinere scholen moet in dit geval terdege rekening worden gehouden.”* (Tweede Kamer, 2002). In de begrotingsbrief 2003 wordt de invoering van lumpsum een noodzakelijke voorwaarde genoemd voor deregulering en autonomievergroting en decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden (Ministerie van OenW, 2002a). Randvoorwaarde is *“dat de kleine schaal waarop onderwijs op basisscholen wordt gegeven behouden blijft”*.

December volgt een nieuwe brief waarbij de kleinschaligheid van de sector een belangrijk thema is (Ministerie OenW, 2002b). Uitgangspunt is dat de invoering van lumpsumfinanciering geen prikkel is tot schaalvergroting. Er wordt onderzocht hoe kleine schoolbesturen kunnen profiteren zonder hun huidige schaal op te geven. *“Ik hecht er aan dat lumpsumfinanciering voor alle schoolbesturen, dus ook voor de besturen die nadrukkelijk kiezen voor kleinschaligheid, verantwoord is”*, laat de minister weten. In de lumpsum blijven vergoedingen voor kleine en zeer kleine scholen gecontinueerd en worden verschillen voor kleine besturen gecorrigeerd. Een belangrijke randvoorwaarde is de ontwikkeling van de management- en bestuurskracht in het primair onderwijs. De benodigde expertise is niet altijd in huis bij een klein bestuur. Samenwerking is zinvol in verbanden waarbij de zelfstandigheid van kleine besturen gehandhaafd blijft, zoals de coöperatieve vereniging, franchising of een federatief bestuur.

In 2003 wordt het tweede kabinet Balkenende beëdigd. Opnieuw wordt de invoering van lumpsum aangekondigd. *“Het kabinet kiest voor kleinschalig onderwijs en stimuleert dit door fusies en de vorming van steeds grotere scholen af te remmen”* (Regeerakkoord Balkenende II). In 2003 volgt het wetsvoorstel lumpsum. Minister Van der Hoeven (CDA) geeft aan dat de toeslag voor kleine scholen blijvend in de bekostigingsformule moet worden ingebouwd (Tweede Kamer, 2003). Voorts hoort de ontwikkeling van verschillende vormen van samenwerking erbij: coöperatief of federatief. De regeling voor bundeling van bestuurlijke krachten loopt af, maar er is overleg met onderwijsorganisaties over de inzet van extra geld.

De Onderwijsraad brengt oktober 2005 het advies *“Variëteit en schaal”* uit, waarin wordt ingegaan op de schaalvergroting in het onderwijs. De raad adviseert een fusietoets. Enkele maanden daarna schrijft de minister samen met staatssecretaris Mark Rutte (VVD) in een landelijk dagblad dat zij een rem willen op fusies (De Volkskrant, 14 februari 2006).

Voorjaar 2007 start het vierde kabinet Balkenende van het CDA, de PvdA en de ChristenUnie. Het concept ‘menselijke maat’ staat hoog in het vaandel. *“Het kleinschalig organiseren van scholen, eventueel binnen bestaande grootschalige verbanden, zal worden bevorderd”* (Regeerakkoord, 2007: 14-15).⁶³

⁶³Bewindslieden zijn Ronald Plasterk (PvdA), Marja van Bijsterveld (CDA) en Sharon Dijksma (PvdA).

Op 13 februari 2008 publiceert de parlementaire commissie Dijsselbloem het rapport *“Tijd voor Onderwijs”*. Door grote stelselvernieuwingen zijn veel beleidsbeslissingen verschoven naar het niveau van besturen en scholen. De commissie ziet dit als een verbetering ten opzichte van de tijd van de gedetailleerde regelgeving vanuit ‘Zoetermeer’. Tegelijkertijd klinken de belangen in en rond de school niet voldoende door in het proces van horizontale afstemming. Hierbij is schaal van belang. *“De commissie beveelt hierbij aan dat de minister bij de beoordeling van verdere fusies nadrukkelijk de menselijke maat in het onderwijs bewaakt, dat wil zeggen schoollocaties waarbij leerlingen en leraren elkaar kennen en gekend worden en zich veilig kunnen voelen.”* (Tweede Kamer, 2008: 156).

De Onderwijsraad brengt datzelfde jaar opnieuw advies uit over schaalvergroting en de fusietoets. Een instelling kan door grootschaligheid losraken van zijn lokale en regionale context. Bestuursvormen waarin ouders kunnen participeren, zoals de vereniging, staan onder druk. Bestuurlijke schaalvergroting leidt tot monopolies. Het risico is dat het aanbod van openbaar en bijzonder onderwijs verschaalt als gevolg van regionale fusies van besturen. Binnen grootschalige instellingen vindt uniformering van de pedagogisch-didactische aanpak plaats. Er zijn volgens de raad ook duidelijke schaalvoordelen te behalen bij schaalvergroting en fusie van kleine dorpscholen. Daarom is een afweging nodig bij elke fusie. Voor het basisonderwijs kan worden gewerkt met een toetsing van besturenfusies vanaf 2.500 leerlingen. De entree van nieuwe toetreders kan bevorderd worden. Defuseren kan makkelijker worden. Er kan een moratorium op samenwerkingsbesturen worden ingesteld. Het is nodig de medezeggenschap te vitaliseren. Ter voorkoming van beleidsinconsistentie stelt de raad een *schaal-effecttoets* voor.

Najaar 2008 wordt een motie aangenomen voor het invoeren van een fusietoets en een tijdelijke fusiestop (Tweede Kamer, 2008a). De bewindslieden schrijven in een beleidsbrief over de menselijke maat dat schaalvergroting in het onderwijs is doorgeschoten (Ministerie van OCW, 2008). Het uitgangspunt wordt: *“niet groter dan nodig, klein waar het kan”*. Daar waar groot echt nodig is, kan het onderwijsproces kleinschalig worden georganiseerd. Voor de topinkomens kan een salarismaximum worden ingevoerd. Bij fusies is externe toetsing nodig voor de ‘zwakke belangen’. Een mogelijkheid is kleine besturen een ruimere vergoeding te geven. De verenigingsvorm kan nieuw leven in worden geblazen. Een denkrichting is het mogelijk maken van defusie. Er wordt meer ruimte gecreëerd om de allerkleinste scholen in dorpskernen langer in stand te houden. De kleinschaligheidstoeslag blijft onverkort gehandhaafd.

Bij de behandeling van de onderwijsbegroting december 2008 staat schaal hoog op de politieke agenda (Tweede Kamer, 2008c). De minister wil weg van een discussie met slechts twee posities: enerzijds *“big is beautiful”* en van *“alles wat groot is, is efficiënter”* en anderzijds *“laat ze allemaal maar teruggaan naar het kleinste”*. De minister laat weten dat de regering streeft naar een kanteling van paradigma: *Na ongeveer twee decennia waarin de overheid schaalvergroting in het onderwijs heeft bevorderd, wil de regering nadrukkelijk de kanteling van het perspectief versterken, die al enige jaren aan de gang is.”* Het wetsvoorstel voor de fusietoets wordt in 2010 aangenomen door de Tweede Kamer. De

minister krijgt bovendien een bevoegdheid om scholen met minder dan 23 leerlingen in stand te houden (Tweede Kamer, 2010).

Najaar 2010 wordt het eerste kabinet Rutte beëdigd met gedoogsteun van de Partij voor de Vrijheid.⁶⁴ De kerntaak van goed onderwijs staat centraal. Management en staf zijn dienstbaar. Vakmensen moeten hun vak uitoefenen. Overhead wordt beperkt. Aan de vrijheid van onderwijs, geborgd door artikel 23 van de Grondwet, wordt niet getornd. Voorjaar 2011 wordt het wetsvoorstel voor de fusietoets aangenomen in de Eerste Kamer. *“Meer grip op fusies in het onderwijs”*, zo vermeldt het ministerie in een persbericht over de inwerkingtreding van het instrument. De afgelopen decennia zijn onderwijsinstellingen en schoolbesturen door fusies steeds groter geworden. De minister heeft een middel in handen om voorgenomen fusies van onderwijsinstellingen te beïnvloeden.

7.1.3 Recent beleid: een dubbele schaalbeweging (2013-heden)

Najaar 2012 volgt het tweede kabinet Rutte (VVD, PvdA). Het regeerakkoord bevat afspraken ten aanzien van schaal. *“Er komen normen die borg moeten staan voor de menselijke maat in het onderwijs en voor minder overhead. De bekostiging wordt daarop geënt en deze normen zijn ook leidend bij fusies. In krimpgebieden moeten alle vormen van samenwerking mogelijk zijn. Denominatie noch fusietoets mag daarbij in de weg staan.”* (Regeerakkoord, 2012: 16-17).

Incidenten hebben het vertrouwen onder druk gezet (Ministerie van OCW, 2013a). De bewindslieden willen de cultuur van groeien om het groeien doorbreken. Bestuurders moeten ondersteuning krijgen rond de menselijke maat aan de hand van goede praktijkvoorbeelden. De bewindslieden vinden het niet opportuun om kwantitatieve getalsnormen op te leggen in de zin van een maximaal aantal leerlingen of scholen. Aan de andere kant zijn er veel kleine basisscholen die te kampen hebben met krimp. Samenwerking blijft mogelijk en bij kleine scholen wenselijk, als dat schaalvoordelen oplevert. De fusietoets mag in de krimpgebieden oplossingen niet in de weg staan.

De staatssecretaris krijgt ten aanzien van de kleine scholen in krimpgebieden advies van de commissie Hoekstra (Ministerie van Financiën, 2013) en de Onderwijsraad. Deze stellen dat kleine basisscholen kwalitatief kwetsbaar zijn en relatief duur. De commissie Hoekstra beveelt aan de absolute opheffingsnorm te verhogen van 23 naar tachtig leerlingen. Dit zal leiden tot gedwongen opheffing of fusie van ruim vierhonderd basisscholen. De commissie pleit ervoor in krimpgebieden de fusietoets te versoepelen voor kleine scholen die kleiner worden. *“Het is niet de bedoeling dat deze maatregelen leiden tot zeer grote scholen of zeer grote schoolbesturen met verweesd onderwijs.”* (Ministerie van Financiën, 2013: 37). De kwaliteit kan immers ook onder druk staan wanneer een school zeer groot is.

⁶⁴ Bewindslieden zijn Marja van Bijsterveldt (CDA) en staatssecretaris Halbe Zijlstra (VVD).

De Onderwijsraad beveelt onder meer aan de opheffingsnorm te verhogen tot honderd leerlingen (Onderwijsraad, 2013). Een toename van het aantal kleine scholen als gevolg van de dalende leerlingenaantallen zet druk op de kwaliteit en de kosten van het onderwijs. Kleine scholen zijn vaker zwak en kunnen moeilijker de rol van sociale ontmoetingsplaats voor leeftijdsgenoten waarmaken. De raad adviseert de opheffingsnorm te verhogen naar 100 leerlingen en de kleine scholen-toeslag te vervangen.

Ruim vierhonderd van iets de meer dan duizend kleinere basisscholen zijn *“de laatste school in het dorp”*, zo laat het ministerie van OCW weten in de Kamerbrief over leerlingendaling (Ministerie van OCW, 2013b). De meest ingrijpende aanbeveling, het ophogen van de opheffingsnorm, wordt niet overgenomen. Wel is een slimmere bekostigingssystematiek gewenst, omdat te kleine basisscholen relatief kwetsbaar en duur zijn. De kleine scholen-toeslag zal niet meer rechtstreeks worden uitgekeerd aan scholen, maar gebruikt worden voor regionale krimpplannen en samenwerking belonen.

Tijdens het debat met de Tweede Kamer laat de staatssecretaris weten dat hem de ernst van de zaak is opgevallen (Tweede Kamer, 2013c). Kleine scholen zijn niet per definitie slecht, net zomin als grotere scholen of scholen met een gemiddelde omvang van tweehonderd leerlingen per definitie goed zijn. *“Kleine scholen zijn wel kwetsbaar. Dat is het punt dat ik heb willen maken”*. De fusietoets is een aantal jaren geleden ingesteld om te voorkomen dat heel grote scholen en heel grote schoolbesturen zouden ontstaan. Het instrument heeft echter een averechtse werking. Het vraagstuk is niet hoe grote scholen te voorkomen, maar hoe te voorkomen dat scholen zo klein worden dat ze omvallen. Daarom wil de staatssecretaris de fusietoets versoepelen als zij te maken krijgen met een forse daling in het aantal leerlingen, tenzij er schoolbesturen ontstaan met meer dan twintig of dertig scholen. De staatssecretaris noemt dit een nette aftoppingsregeling. De opheffingsnorm van 23 leerlingen is veel te laag en voor het ontstaan van samenwerkingsscholen een belemmering. *“Als we niets doen en op onze handen gaan zitten, zal het effect zijn dat scholen vanzelf omvallen. Ik vind het belangrijk dat wij in krimpgebieden straks ook nog goed onderwijs hebben voor onze kinderen.”*

Het voorstel vindt geen draagvlak bij de confessionele partijen. Een landelijke krant bericht op 1 februari 2014 dat de kleine-scholentoeslag behouden blijft na een afspraak tussen ‘gedoogpartijen’ de ChristenUnie, SGP en D66 en de regering. Voorjaar 2014 bevestigt de staatssecretaris dat de kleine scholen-toeslag in ongewijzigde vorm blijft bestaan (Ministerie van OCW, 2014a). De fusiecompensatieregeling wordt verruimd. Schoolbesturen in krimpregio’s moeten deelnemen aan regionaal overleg over een toekomstbestendig en kwalitatief goed aanbod. Verder wordt de landelijke fusietoets voor besturen en scholen in ernstige krimpgebieden versoepeld.

Tijdens een Kamerdebat najaar 2014 doet de staatssecretaris de toezegging een onderzoek te sturen naar richtingvrije planning en de opheffingsnormen. In de beleidsreactie stelt de staatssecretaris dat het enorm ingewikkeld is om een nieuwe school te beginnen (Ministerie van OCW, 2015). Daardoor zit het stelsel op slot. In vrijwel alle sectoren zijn de

ordeningsprincipes van de verzuiling verdwenen. Instellingen als ziekenhuizen en vakbonden zijn opgegaan in algemene organisaties. Het basisonderwijs lijkt immuun voor ontzuiling en secularisering. Er moet meer ruimte komen. Tegelijk moet een ondergrens ervoor zorgen, dat een wildgroei aan te kleine scholen wordt voorkomen. De staatssecretaris wil daarom wel normen aanhouden voor een minimaal aantal leerlingen. *“De kwaliteit van kleine scholen is immers vaak kwetsbaar en ook de organiseerbaarheid van het onderwijs kan daardoor in het geding komen. Bovendien vind ik het ook voor leerlingen wenselijk om onderwijs te volgen in een omgeving met leeftijdsgenoten, zowel voor hun sociale ontwikkeling als voor de mogelijkheid om zich met hen te meten.”*

Najaar 2016 wordt het wetsvoorstel *“Samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool”* aangenomen in de Tweede Kamer, gevolgd door de Eerste Kamer voorjaar 2017. Het fuseren van een bijzondere en openbare school wordt gemakkelijker (Tweede Kamer, 2016a). Aan de totstandkoming van samenwerkingsscholen wordt een maximum van tweehonderd leerlingen verbonden. De vorming zal in dunbevolkte gebieden aantrekkelijk zijn en niet in stedelijke gebieden.

De bewindslieden laten verder weten dat zij de fusietoets verder zullen aanpassen (Ministerie van OCW, 2016). Voor de circa honderd besturenfusies in het basisonderwijs die landelijk zijn getoetst, heeft slechts in enkele gevallen de minister goedkeuring onthouden. Fusie is soms de enige manier om een kwalitatief, bereikbaar en gevarieerd onderwijsaanbod te behouden. Voor kleinere fusies komt er een lichtere toets. Voor grotere fusies blijft een zware toets bestaan. En er komt een wettelijke zorgplicht voor de menselijke maat. Schoolbesturen zullen zich verantwoorden over de menselijke maat, de medezeggenschap krijgt adviesrecht en de inspectie houdt toezicht.

Het derde kabinet Rutte heeft opgenomen in het regeerakkoord dat het voor de kleine scholen met de kleine-scholentoeslag blijft inzetten op een pluriformer scholenaanbod en thuisnabij onderwijs. Hiervoor komt twintig miljoen euro per jaar extra beschikbaar. Dit is duidelijk winst voor de confessionelen. Tegelijkertijd wordt de fusietoets in het basisonderwijs geschrapt, waarmee tegemoet wordt gekomen aan een liberale wens van de VVD en D66, waarbij overigens de fusie-effectrapportage en de inspraak van de medezeggenschap behouden blijven.

7.1.4 Samenvattend overzicht beleidsparadigma-wijzigingen

In het schaalbeleid is tussen 1980 en 2016 een duidelijke ontwikkeling te zien. In de jaren tachtig en negentig heeft de nadruk gelegen op schaalvergroting. Daarna kwam de nadruk te liggen op het tegendeel: schaalverkleining. Ondertussen is een verdieping van dat denken teruggekomen in een dubbele schaalbeweging. Enerzijds moet de cultuur van het ‘groeien om het groeien’ worden doorbroken. Anderzijds is er opnieuw gestreefd naar het stimuleren van fusies van kleine scholen en besturen in krimpgebieden.

Tabel 7.1. Beleidsparadigma-wijzigingen schaal basisonderwijs			
	1980-2001	2002-2012	2013-2016
1. Framework	<i>“Groot waar het kan, klein waar het moet”.</i>	<i>“Klein waar het kan, groot waar het moet”.</i>	<i>‘Samenwerking en fusie kleine scholen wenselijk, maar niet groeien om het groeien’</i>
2. Beleidsdoelen	Fusie kleuterscholen en lagere scholen. Tegengaan toename kleine scholen	Decentralisatie, deregulering, globalere bekostiging. Rijk zal verdere schaalvergroting scholen niet afdwingen. Rem op fusies grotere scholen	Normen voor de menselijke maat. In krimpgebieden alle vormen van samenwerking mogelijk. Denominatie noch fusietoets in de weg staan.
3. Gerealiseerde wijzigingen in instrumenten	Wet basisonderwijs en HOB-circulaire opheffingsnorm 23 lln stichtingsnorm 50 lln; Wet T&B: normen hoger in stedelijk gebied 1992/1993 en impuls bestuurlijke krachtenbundeling	Wet lumpsum en inbouwen kleine scholentoeslag Wet instandhouding scholen < 23 leerlingen Wet fusietoets met nieuwe schaalnormen (o.a. grens 50% marktaandeel bestuur)	Fusiefaciliteiten ruimer: 100% behoud geld vijf jaar na fusie. Versoepeling fusietoets in ernstige krimpregio's en bij kleinere fusies. Wet samenwerkingsscholen
4. Regulerende instituten	Rijk reguleert schaal via wet- en regelgeving en maatwerk Stichting en fusie zijn een beslissing van private instellingen en lokale overheid	Nieuwe bevoegdheid minister onthouding goedkeuring fusie na advies commissie. Nieuwe bevoegdheid minister openhouden zeer kleine scholen < 23 lln	Meer zelfregulering: besturen en gemeenten. Regionale accountmanagers. Beperken taak adviescommissie tot zware fusies.

7.2 Paradigma-wijzigingen in schaalbeleid ziekenhuizen

7.2.1 Beddenreductie en fusie in de jaren tachtig en negentig

In het beleid begin jaren tachtig van het eerste kabinet Van Agt staat beheersing van de kosten centraal. Het tweede kabinet Van Agt (CDA, PvdA, D66) streeft naar een spoedige afhandeling van de Wet voorzieningen gezondheidszorg waarbij meer nadruk wordt gelegd op extramurale zorg, de gebruiker en decentralisatie. Dan volgt al snel het derde kabinet

van Agt (CDA en D66).⁶⁵ Minister Gardeniers presenteert medio 1982 een plan dat tot roering leidt met krantenkoppen waarin wordt gesteld dat de minister dertig ziekenhuizen wil sluiten. De minister wil het teveel aan bedden versneld terugbrengen en heeft een lijst met ziekenhuizen die kunnen worden gesloten: de 'lijst Gardeniers'. *“Alle openbare bestuurlijke en vertegenwoordigende organen zullen wel geconfronteerd worden met reacties en protesten. Ik twijfel er niet aan dat ook uw Kamer dit zal ondervinden”*, zo laat de minister de Kamer weten (Ministerie van VenM, 1982a). De minister vindt dat tien jaar gepraat het land heeft gevoerd naar een situatie waarin duizenden overvloedige bedden in ziekenhuizen een niet te dragen last vormen. Na de oorlog is een dicht netwerk van ziekenhuizen tot stand gebracht, zelfs niet geremd toen in de jaren zeventig de signalen van een afbrokkelende economie te onderkennen waren. *“Wij hebben te veel en wij zijn bovendien te laat om het teveel aan ziekenhuiscapaciteit te reduceren langs de Koninklijke weg van hoor en wederhoor.”* Na een motie vanuit de Tweede Kamer kunnen provincies alternatieve voorstellen doen (Ministerie van VenW, 1982b). Ziekenhuizen zijn gedwongen na te denken over hun positie. Voor iedereen is duidelijk welke ziekenhuizen het ministerie liever ziet verdwijnen. Ten tijde van het eerste kabinet Lubbers worden de provinciale plannen ontwikkeld en uitgevoerd.

Het tweede kabinet Lubbers (CDA en VVD) wordt mei 1986 beëdigd.⁶⁶ Het regeerakkoord geeft aan dat de beperking van kostenontwikkelingen in de gezondheidszorg moet worden voortgezet onder gelijktijdige vereenvoudiging van het overmatig geregelde systeem. In 1988 en 1989 wil staatssecretaris Dees een nieuwe capaciteitsreductie op ziekenhuisbedden. Hij kiest niet voor de 'botte bijl'-methode waarbij gehele ziekenhuizen of afdelingen worden gesloten, maar voor een genuanceerde methode waarmee een ziekenhuis zelf kan bepalen welke bedden of functies worden gereduceerd.

Het derde kabinet Lubbers (CDA, PvdA) gaat 1989 van start.⁶⁷ Voorjaar 1991 wordt de commissie 'fusie en bouw' ingesteld om te adviseren over de structurering van de ziekenhuiszorg, een ziekenhuistypologie, de regionale context, de relatie met overige zorgaanbieders en de omvang en vormgeving van organisaties. Aan de hand hiervan publiceert de staatssecretaris de nota 'positionering ziekenhuiszorg' over schaalvergroting (Ministerie van WVC, 1992). De staatssecretaris wil het proces van schaalvergroting een voorlopig halt toeroepen, omdat grotere ziekenhuisorganisaties zich omvormen tot quasi-academische ziekenhuizen. Daaraan heeft de regering geen behoefte. Fusies gaan bovendien vergezeld van bouwplannen om de organisatie op één locatie te concentreren. Het afstoten van gebouwen is kapitaalvernietiging. Omdat schaalvergroting tot duurdere zorg leidt, wegen de baten niet tegen de kosten op. Kleinere ziekenhuizen met minder dan tweehonderd tot tweehonderdvijftig bedden hebben echter problemen om zelfstandig te

⁶⁵ De bewindslieden blijven minister Til Gardeniers (CDA) en staatssecretaris Lambers (D66).

⁶⁶ De bewindslieden worden minister Elco Brinkman (CDA) en staatssecretaris Dick Dees (VVD).

⁶⁷ Hedy D'Ancona (PvdA) wordt minister van VWS en Hans Simons (PvdA) wordt staatssecretaris met de ziekenhuissector in zijn portefeuille.

functioneren en lopen risico's op continuïteit en kwaliteit. *“Een volledig zelfstandig voortbestaan van deze ziekenhuizen acht ik niet langer gewenst”.*

Op 17 maart 1993 wordt deze beleidslijn besproken in de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 1993). De staatssecretaris stelt dat kleine ziekenhuizen moeten samenwerken of fuseren met een groter ziekenhuis. *“Uitgangspunt is dat een te klein ziekenhuis om kwalitatieve redenen geen zelfstandig bestaansrecht heeft, waarbij de uitwerking per regio kan verschillen.”* De kwalitatieve risico's in een te klein ziekenhuis zijn van medische aard zijn. Faciliteiten moeten worden gevonden in een groter ziekenhuis. Indien bouwplannen naar het departement worden gestuurd zonder dat een herbezinning heeft plaatsgevonden, zullen deze plannen worden bekritiseerd, zo laat de staatssecretaris weten.

In het regeerakkoord van het eerste Paarse kabinet wordt ten aanzien van het zorgaanbod opgemerkt dat regionale samenwerking noodzakelijk is. Els Borst (D66) wordt minister van VWS. Zij stuurt december 1994 een circulaire die kleine ziekenhuizen stimuleert tot het aangaan van samenwerkingsverbanden of fusie. Verder vraagt ze advies aan de Inspectie van de Volksgezondheid over kleine ziekenhuizen. Het rapport *“Advies kleine ziekenhuizen”* bevestigt de kwetsbaarheid van de zorgkwaliteit in kleine ziekenhuizen, zo stelt de minister (Ministerie van VWS, 1995).

Medio 1996 volgt een nieuwe beleidsbrief over kleine ziekenhuizen (Ministerie van VWS, 1996). De minister beschrijft de uitkomsten van bezoeken bij de achttien kleine ziekenhuizen onder de grens van tweehonderd bedden. Een veel geuite klacht is dat de tariefriichtlijnen voor de kleinere ziekenhuizen relatief ongunstig zijn, zodat het budget ontoereikend is voor de steeds grotere investeringen om op medisch-technisch gebied bij de tijd te blijven. Qua uitstraling maakt een aantal kleine ziekenhuizen een dynamische indruk. Er zijn ook kleine ziekenhuizen aangetroffen waarin van deze dynamiek niet veel te merken viel. Samenwerking en fusie met grotere ziekenhuizen wordt als bedreigend ervaren, omdat de grotere de fusievoorwaarden dicteren. De minister vindt desondanks schaalvergroting via fusie van kleinere ziekenhuizen een leidend principe.

Met de vorming van het tweede Paarse kabinet in 1998 blijft Els Borst minister. Op 13 november 1999 viert de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst haar honderdvijftig-jarig bestaan. De minister zegt in haar rede dat er in haar toekomstvisie alleen nog zeer grote ziekenhuizen zullen zijn met daaromheen een cirkel van buitenpoli's. Daarop ontstaat politiek debat over de positie van ziekenhuizen.

De minister zet in overleg met de vaste Kamercommissie haar visie uiteen op de ziekenhuiszorg in de éénnentwintigste eeuw. Het grote aantal nieuwe medisch-technologische ontwikkelingen maakt complexere ingrepen mogelijk. Hierdoor ontstaat de wens deze complexe zorg meer te concentreren. Een ander gevolg is dat veel mensen geholpen kunnen worden op de polikliniek. Daarom zullen er van de honderd ziekenhuizen nog slechts veertig over hoeven blijven. Per driehonderdduizend inwoners zal er een 'hightechzorgcentrum' komen met een aantal 'satellieten'. Van de ziekenhuizen zullen vooral de kleinere de kant opgaan van een dagbehandelingscentrum of polikliniek. De

minister heeft er begrip voor dat een aantal kleine ziekenhuizen angst heeft voor een sterfhuisconstructie. De minister ziet zich bij dit Kamerdebat geconfronteerd met een Kamerbrede meerderheid die een 'standstill' van fusies en schaalvergroting van ziekenhuizen bepleit. Zij zegt toe te komen met een notitie waarin de criteria voor het voortbestaan van kleine ziekenhuizen uitgewerkt zullen worden.

7.2.2 De 'stand still' en de menselijke maat (2000-2010)

Direct na de millenniumwisseling kondigt minister Borst onderzoek aan naar de fusiebonus en prikkels die het kleine ziekenhuizen moeilijk maken zelfstandig te blijven (Ministerie van VWS, 2000a). Dat najaar volgt de nota 'Positionering algemene ziekenhuizen' (Ministerie van VWS, 2000b). De minister vraagt het College Tarieven Gezondheidszorg de fusiebonus aan te passen. Per 2001 vervalt de automatische fusiebonus.

De vaste commissie voor VWS voert opnieuw overleg in april 2001 (Tweede Kamer, 2001a). Volgens de minister hebben kleine ziekenhuizen gevraagd om ophoging van het landelijk budget met 150 miljoen gulden. Een eerste tranche van vijftig miljoen gulden is verstrekt. Zij zegt toe met verzekeraars en ziekenhuizen te gaan overleggen over een kleinschaligheidstoeslag. De minister zal zich actief bemoeien met sluitingen, ook al heeft ze geen wettelijke bevoegdheden. Het idee van een onafhankelijke arbitragecommissie spreekt haar aan en als ultimatum remedium kan een wettelijke regel worden overwogen.

Najaar 2001 volgen een overleg naar aanleiding van acute liquiditeitsproblemen bij het Slotervaartziekenhuis en fusies in Veghel en Oldenzaal (Tweede Kamer, 2001b). De minister laat weten dat kleine ziekenhuizen een onmisbaar deel uitmaken van de ziekenhuiszorg, maar zij heeft geen interventiemogelijkheden. *"Nederland kent geen staatsziekenhuizen en sinds de middeleeuwen zijn ziekenhuizen al zelfstandige instellingen. Dientengevolge verkeert de minister niet in de hiërarchische positie hen haar wil op te leggen."* De minister heeft de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, het Interprovinciaal Overleg, Zorgverzekeraars Nederland en Nederlandse Patiënten en Cliënten Federatie gevraagd een aanpak te ontwikkelen voor een fusie-meldpunt. En de oproep verstuurd aan alle ziekenhuisdirecties om een pas op de plaats te maken met fusies en concentraties.⁶⁸

Kort daarop komt het eerste kabinet Balkenende tot stand. Het regeerakkoord stelt dat in de zorg *"organisaties op een menselijke maat"* nodig zijn. Eduard Bomhoff (LPF) wordt minister en krijgt de ziekenhuissector in zijn portefeuille. De ziekenhuisfusies in de jaren tachtig en negentig zijn veroorzaakt door technologische ontwikkelingen,

⁶⁸ Een maand na verkiezingen van mei 2002 volgen er tijdens een ordedebat vragen over fusies in Baarn en Velp. Demissionair minister Borst laat weten dat de fusies in Baarn en Velp weloverwogen tot stand zijn gekomen en op instemming van veel betrokkenen kunnen rekenen (Ministerie van VWS, 2002a). Zonder fusie komen deze instellingen in de gevarenszone. De minister vindt het noodzakelijk om ondanks de 'standstill' deze fusies uit te voeren. Ook de fusie van ziekenhuizen in Goes en Vlissingen is uit kwalitatief oogpunt noodzakelijk, zo stelt de minister.

kwaliteitsoverwegingen, het overheidsbeleid en prikkels in de bekostiging (Ministerie van VWS, 2002c). Deze trend van schaalvergroting heeft geleid tot een verminderde bereikbaarheid, maar in een klein en dichtbevolkt land hoeft dat geen probleem te vormen. De minister wil de opschorting van fusies voortzetten.

Minder dan twee weken na dit debat treedt LPF-minister Bomhoff af, gevolgd door de LPF-minister van Economische Zaken, waarna het voltallige kabinet aftreedt. Een demissionair kabinet werkt verder. Aart Jan de Geus wordt de minister met verantwoordelijkheid voor de volksgezondheid. Hij stuurt al snel een Kamerbrief met als titel *“Het bereikbare ziekenhuis”* (Ministerie van VWS, 2002d). *“Ook ik onderstreep het belang van basisziekenhuizen, zowel vanwege de menselijke maat ervan als vanwege het belang van dergelijke ziekenhuizen voor het kunnen blijven garanderen van de bereikbaarheid. Basisziekenhuizen vormen het fundament van onze ziekenhuiszorg.”* Minimumdimensies van een basisziekenhuis zijn vijftientwintig poortspecialisten en een verzorgingsgebied van 72.500 inwoners. Zeven ziekenhuizen zijn kleiner dan de norm. Marktwerving en de garantie dat basisziekenhuizen blijven bestaan, staan op gespannen voet met elkaar.

Het tweede kabinet Balkenende (CDA, VVD, D66) wordt mei 2003 geïnstalleerd en zorgt na een aanlooptijd van circa vijftien jaar voor de invoering van gereguleerde marktwerving. *“De normalisering van marktverhoudingen in diverse deelmarkten in de zorg zal worden bevorderd, met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) als toezichthouder”* (Regeerakkoord Balkenende II, 2003). Op het departement wordt Hans Hoogervorst (VVD) de nieuwe minister. Najaar 2003 volgt een eerste brief onder zijn verantwoordelijkheid over kleine ziekenhuizen (Ministerie van VWS, 2003). De minister wil de ‘standstill’ handhaven als de bereikbaarheid van spoedeisende hulp binnen 45 minuten in het geding is.⁶⁹ De minister stelt 32 miljoen gulden ter beschikking voor kleine locaties. De minister onderschrijft de opvatting dat hij globaal moet kunnen ingrijpen, maar de minister is niet de directeur van een systeem van staatsziekenhuizen. Een zorgautoriteit is van belang omdat de ziekenhuismarkt voorlopig onvolkomen blijft en daarnaast zal de NMa onder meer gaan toezien op fusies.

Voorjaar 2004 stuurt de minister een volgende brief over kleine ziekenhuizen, waarin hij wijst op het wetsvoorstel *“Herziening van het stelsel van overheidsbemoeienis met het aanbod van zorginstellingen”* en de sturing op bereikbaarheid van ziekenhuiszorg (Ministerie van VWS, 2004b). Per 2004 krijgen tien kleine locaties extra financiële steun (Ministerie van VWS, 2004c). Ziekenhuizen met minder dan driehonderd bedden krijgen vijftig procent meer ruimte.

De minister stuurt medio 2005 een brief over het advies *“Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg”* van de Raad voor de Volksgezondheid (Ministerie van VWS, 2005a). De minister wijst er op dat de NMa kijkt naar fusies van de ziekenhuisorganisatie: het

⁶⁹ Een ambulance moet binnen 15 minuten ter plaatse zijn. Het personeel heeft 5 minuten om te stabiliseren. Vervolgens moet de ambulance binnen 25 minuten op een eerste hulp zijn.

‘concern’. Burgers en Kamerleden letten meer op de ziekenhuislocaties. Tegen deze achtergronden is advies gevraagd aan de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg met als doel de discussie over dit onderwerp te verzakelijken. De raad stelt: *“Soms is groot beter, soms klein. Er is dus geen optimale schaalgrootte.”* Bij markten met kwetsbare en dure voorzieningen, zoals acute en topklinische zorg, moet het ministerie de spreiding bewaken. Bij zorgmarkten in ontwikkeling wordt de nieuwe Zorgautoriteit de marktmeester. Bij goed functionerende zorgmarkten hoeft het ministerie niets te doen en toetst de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) de gevolgen van een fusie. Vanaf begin 2004 beschouwt de NMa zorgaanbieders als ondernemingen in de zin van de Mededingingswet.

Tevens wordt het wetsvoorstel Marktordering Gezondheidszorg ingediend, waarmee het begrip *‘aanmerkelijke marktmacht’* wordt geïntroduceerd (Ministerie van VWS, 2005b). Bij een marktaandeel van 55% of meer wordt aanmerkelijke macht *verondersteld* en bij 40% tot 55% is dit *aannemelijk*.

Minister Hoogervorst vat medio 2006 het rijksbeleid ten aanzien van fusies en overnames van ziekenhuizen samen (Ministerie van VWS, 2006a). Met de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) is de ‘standstill’ niet meer van kracht, aangezien voor spoedeisende hulp de bereikbaarheidsnorm van 45 minuten is vastgelegd. Indien deze norm door fusie en sluiting niet wordt overschreden, is er geen reden tot ingrijpen. De Nationale Zorgautoriteit kan bovendien aan een aanbieder met aanmerkelijke marktmacht eisen stellen. Bij fusie van een academisch en algemeen ziekenhuis wil de minister waken dat de zorg niet ‘veracademiseert’. Vervolgens vraagt de Tweede Kamer om duidelijkheid over haar positie in geval van fusies en overnames van ziekenhuizen. De minister laat weten, dat er geen andere wettelijke kaders zijn dan de Mededingingswet (Ministerie van VWS, 2006b).

Op 22 februari 2007 start het vierde kabinet Balkenende van CDA, PvdA en ChristenUnie.⁷⁰ Voor het kabinet staat het concept ‘menselijke maat’ hoog in het vaandel. Ziekenhuizen kunnen vrij beslissen over investeringen en gaan financieel risico lopen (Regeerakkoord Balkenende IV, 2007).

De bewindslieden gaan medio 2008 in op het advies van de Raad voor de volksgezondheid (RVZ) en hun keuze voor *“een dubbele beweging in de schaal van zorg”* (Ministerie van VWS, 2008b). Door schaalvergroting kunnen aanbieders sterker worden en betere zorg leveren, maar door fusie ook zoveel macht krijgen dat ze naar niemand hoeven te luisteren en synoniem worden voor logge organisaties waarin de menselijke maat verloren gaat. Mondige zorgconsumenten zijn bereid te reizen of te stemmen met de voeten, maar zeker in de langdurige zorg staan geborgenheid, respect en zorg dichtbij voorop. Daarom zal in het licht van de op gang komende competitie het toezicht door de NMa worden aangescherpt, zodat vanaf een marktaandeel van 35% sprake is van een belemmering voor fusie. Ook krijgt bij fusie een cliëntenraad verzwaaard adviesrecht.

⁷⁰ Ab Klink (CDA) en Jet Bussemaker (PvdA) vormen de bewindslieden op volksgezondheid.

Najaar 2008 ontstaat politiek debat over de problemen rond de IJsselmeerziekenhuizen en de vraag wanneer er sprake is van een “systeemziekenhuis” (Ministerie van VWS, 2008c). Tijdens het debat signaleert minister Klink dat fusies en schaalvergroting al veel langer spelen. In de toekomst verwacht de minister enerzijds concentratietendensen en anderzijds decentralisatietendensen naar de huisarts en fysiotherapeut. In een gespecialiseerd zorgcentrum ligt het foutenpercentage veel lager dan in reguliere ziekenhuizen. Het volume, de routine, specialisatie en innovatie leiden tot verbetering van de zorg.

Medio 2009 trekt de minister lering uit incidenten bij ziekenhuizen in de brief *“Ruimte en rekenschap voor zorg en ondersteuning”* (Ministerie van VWS, 2009). De taken en bevoegdheden van het bestuur en de interne raad van toezicht worden aangescherpt, de maatschappelijke inbedding en de afrekenbaarheid bij falen verbeterd en de cruciale zorg bij problemen beter geborgd. Cliëntenraden krijgen instemmingsrecht bij de wijze waarop ze bij fusie worden betrokken en adviesrecht bij de fusie.

In 2010 komt het kabinet Rutte I tot stand: een minderheidskabinet van de VVD en het CDA met gedoogsteun van de PVV: *“Het kabinet zal bevorderen dat er kleinere zorginstellingen komen. Een optimale schaalgrootte van zorginstellingen zorgt voor meer efficiëntie, lagere kosten, meer integraliteit, hogere klanttevredenheid en betere zorg. Het kabinet zal zorgen dat de schaalgrootte van zorginstellingen optimaliseert. Het ontstaan van zorggiganten wordt teruggedrongen.”* (Regeerakkoord Rutte I, 2010). Een deel van de ziekenhuiszorg gaat terug naar de huisarts. Zeldzame, ingewikkelde en innovatieve behandelingen worden geconcentreerd in *“topziekenhuizen”*. Er komt een verbod op fusies van zorgaanbieders en zorgverzekeraars. En er komt een zorgspecifieke fusietoets met de bevoegdheid om een zorginstelling op te splitsen vanwege kwaliteitsargumenten. De overhead wordt substantieel teruggedrongen en er zal een normering worden vastgesteld. De Raad van Bestuur wordt ten opzichte van medisch specialisten versterkt. Gouden handdrukken worden tot een minimum beperkt.

Eind 2010 worden de intenties uiteen gezet (Ministerie van VWS, 2010). Doelstelling is dat instellingen meer prikkels ervaren om kwaliteit en doelmatigheid te bieden door prestatiebekostiging en afschaffing van het bouwregime. Instellingen krijgen meer ruimte voor ondernemerschap. De minister wil de basiszorg in de buurt van de patiënt waarborgen. *“Het passende adagium is hier: spreiding van zorg en zorg dichtbij huis waar het kan en concentratie waar het moet”*. Er zijn mogelijkheden in de eerste lijn of *“anderhalvelijnscentra”*. Concentratie van topzorg leidt tot meer kwaliteit bij ingewikkelde behandelingen. Deze stappen worden gezet met aanvullende fusie-eisen, zoals draagvlak bij cliënten, verzekeraars en gemeenten. Fusies kunnen leiden tot zeer grote organisaties waarbij bestuurders niet overzien wat hun beslissingen betekenen voor de werkvloer.

Voorjaar 2011 laat de minister weten geen voorstander te zijn van concentratie als dat niet strikt nodig is voor de kwaliteit (Ministerie van VWS, 2011a). Daarbij wijst de minister erop dat de kwaliteitseisen van de beroepsgroep, vastgelegd in de richtlijnen *“Organisatie en werkwijze op Intensive Care-afdelingen voor volwassenen in Nederland”* van 2006, van invloed zijn op de besluitvorming van ziekenhuisbesturen bij fusie en concentratie.

Tijdens een schriftelijk overleg over “systeemziekenhuizen” stelt de minister niet direct betrokken te zijn bij de inrichting van zorg in dunbevolkte regio’s, maar een verantwoordelijkheid te hebben voor cruciale zorg waaronder spoedeisende zorg.

In een brief over toezicht op zorgfusies laten de bewindslieden weten, dat het optimaliseren van de schaalgrootte vraagt om het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van besturen met een verplichte fusie-effectrapportage (Ministerie van VWS, 2011b). En in het verlengde daarvan een overheidstoets op een zorgvuldig fusieproces en directe risico’s voor de kwaliteit en bereikbaarheid. Omdat er bij heel kleine organisaties minder risico’s zijn, wordt als drempel aangesloten bij de norm voor het instellen van ondernemingsraden vanaf vijftig medewerkers. De toets wordt uitgevoerd door de Nationale Zorgautoriteit.

Najaar 2011 schrijft de minister dat een fusiegolf op voorhand niet goed is te voorspellen (Ministerie van VWS, 2011c). Ziekenhuizen maken onderling afspraken over het aanbod zonder te fuseren. En de snelle groei van het aantal zelfstandige behandelcentra duidt er niet op dat *“groter en breder dé oplossing is om te overleven. Sterker nog, specialisatie of juist schaalverkleining zijn eveneens succesvolle opties”*. Voor een aantal aandoeningen is wetenschappelijk aangetoond dat de veiligheid en kwaliteit is gebaat bij een bepaald minimum aantal behandelingen. Deze minimumnormen worden vastgesteld door het veld en getoetst door de Inspectie. Het is volgens de minister de vraag of een grootschalig fusietraject in verhouding zou staan tot de wens om een behandeling aan te bieden.

In een nieuw overleg over het wetsvoorstel voor een zorgspecifieke toets laat de minister weten dat het conform het regeerakkoord de bedoeling is dat een fusie een meer overwogen en welbewuste keuze is (Tweede Kamer, 2011). *“Een situatie zoals in de jaren negentig, met een bonus op fusie”* is onverstandig. Groter worden is niet de enige manier om te overleven. Kleine partijen kunnen overleven als zij gespecialiseerd zijn.

Om zoveel als mogelijk aan de wensen van de Kamer tegemoet te komen, zal de minister zorgaanbieders op het hart drukken te handelen in lijn met de voorgestelde zorgspecifieke fusietoets (Tweede Kamer, 2012a). Najaar 2012 wordt besloten dat het verscherpte toezichtregime van de NMa op fusies in de zorg met vijf jaar wordt verlengd, omdat zo potentieel problematische concentraties in beeld komen.

7.2.3 Een optimale schaalgrootte in de zorg (2012-heden)

Het regeerakkoord van het tweede kabinet Rutte (VVD, PvdA) houdt vast aan de hoofdlijn van het eerste kabinet Rutte. *“Dure, complexe en acute zorg willen we concentreren; minder complexe zorg organiseren we dicht bij de mensen. Beide is goed voor kwaliteit én kosten.”* (Regeerakkoord Rutte II, 2012). Binnen de curatieve zorg wordt het accent verlegd naar samenwerken in plaats van concurreren. Er komt een convenant met verzekeraars over concentratie van acute zorg. Ook de topzorg van academische ziekenhuizen wordt geconcentreerd. En spoedeisende hulpposten worden geïntegreerd met de huisartsenposten. Er komen beloningsafspraken met verzekeraars gericht op het vervangen van tweedelijnszorg door een sterke eerste- en anderhalvelijnszorg, dicht bij de mensen en

met de huisarts in een sleutelrol. Onnodig gebruik van dure ziekenhuiszorg wordt zo ontmoedigd. Nieuwe mega- of regiomaatschappen worden ontmoedigd.

Bij de start van het kabinet ontstaat publiek debat over fusies van ziekenhuizen. PVV-lid Klever en PvdA-lid Bouwmeester stellen vragen naar aanleiding van krantenberichten (Tweede Kamer, 2013a). De minister antwoordt dat er bij een omvang van tussen de tweehonderd en driehonderd bedden sprake is van een optimum van doelmatigheid. Schaalvergroting heeft ook voordelen voor kwaliteit via (super)specialisatie. Een zorgspecifieke fusietoets door de NZa, samen met een mededingingstoets door de NMa, is een volwaardig instrumentarium. Het toezicht van de NMa blijft erop gericht om kartels tegen te gaan, bijvoorbeeld als prijsafspraken worden gemaakt.

De beleidsagenda van de bewindslieden heeft als titel *“van systemen naar mensen”* (Ministerie van VWS, 2013a). Wat betreft schaal wordt gestreefd naar het slimmer organiseren van de curatieve zorg, zodat deze er over vier jaar anders uitziet. Steeds meer zorg zal dichtbij worden georganiseerd en dat betekent een grotere rol voor de huisarts. Er is sprake van deconcentratie: streekziekenhuizen, nieuwe eerstelijnscentra en anderhalvelijnscentra moeten zich specialiseren in basismedische zorg en chronische zorg. En er is sprake van concentratie van complexe zorg in ziekenhuizen die routine, kennis, ervaring en apparatuur hebben. Dit levert betere kwaliteit tegen lagere kosten.

Voorjaar 2013 wordt de zorgspecifieke fusietoets behandeld (Tweede Kamer, 2013b). Minister Schippers verdedigt het wetsvoorstel. In de curatieve en langdurige zorg zijn grote organisaties ontstaan waar bestuurders ver af staan van de werkvloer en cliënten. Er zijn gefuseerde instellingen waar twee culturen heersen. *“Gefuseerd en de eieren geklust, zeg ik maar even, haal je zo gemakkelijk niet uit elkaar”*. En er zijn instellingen waar de zorg er na fusie niet beter op is geworden. Daarom moet de overheid van zorginstellingen eisen dat ze hun fusieplannen zorgvuldig doordenken en stakeholders betrekken. De nieuwe opsplitsingsbevoegdheid van de minister is een uitbreiding *“van het instrumentenkistje, dat wij op het kwaliteitstoezicht hebben als de kwaliteit van zorg in gevaar is als gevolg van de structuur van de organisatie en als andere middelen niet werken”*. Deze bevoegdheid is een ultimatum remedium en de spreekwoordelijke stok achter de deur.

Een passende schaal moet in de praktijk gezocht worden: *“Het is niet aan de overheid om te bepalen wat de goede schaal is”*. De minister wil vermeld hebben dat schaalvergroting niet verkeerd hoeft te zijn bij heel complexe zorg. Er zijn veel fusies tot stand gebracht die verbetering van zorg hebben opgeleverd en waardoor locaties open konden blijven. Bij grote investeringen, bijvoorbeeld voor protonentherapie, is een behoorlijke organisatie nodig. Dat krijgt een heel klein ziekenhuis niet voor elkaar: *“hoe romantisch dat ook klinkt”*. Er is ook sprake van een groeiend nieuw en kleinschalig aanbod.

Najaar 2013 ontstaan tevens vragen over kleine ziekenhuizen die financiële steun ontvangen in de vorm van een beschikbaarheidsbijdrage voor spoedeisende eerste hulp (Ministerie van VWS, 2013d). Het gaat om zeven ziekenhuizen in Friesland, Groningen, Drenthe en Flevoland. Het RIVM constateert dat de spreiding van de spoedeisende eerste hulpen zodanig is, dat 99,85% van de inwoners binnen 45 minuten per ambulance bij een

eerste hulp kan zijn (Ministerie van VWS, 2013e). Acht ziekenhuislocaties met een eerstehulp worden aangemerkt als gevoelig; zij mogen niet zomaar wegvallen. Voor de zorgverzekeraars is dit de toetssteen voor de continuïteit van cruciale zorg. En de NZa zal dit inzicht meenemen in haar toezicht op de zorgverzekeraars en de vaststelling van de beschikbaarheidsbijdrage voor spoedeisende hulp.⁷¹

De concentratie van spoedeisende hulpen en zorgen over de positie van kleine ziekenhuizen leiden tot Kamervragen en overleg voorjaar 2014 (Tweede Kamer, 2014). Daarin zegt de minister te begrijpen dat er soms onrust ontstaat. Het bijplaatsen van ambulances zorgt ervoor dat de spoedeisende hulp op tijd bereikbaar blijft. Een eenzijdige focus op aanrijtijden is tegelijkertijd armoedig: *“Het is geen bestelbus. Er wordt zorg verleend”*. Wel wil de minister verbeteringen zien qua aanrijtijden.

Begin 2015 laat de minister weten dat er aandacht nodig is voor de toenemende marktmacht na fusie en het risico dat de prijzen zullen stijgen (Ministerie VWS, 2015a). *“Fusies zouden niet moeten voortkomen uit machtsvraagstukken”*. De minister pleit voor krachtiger markttoezicht op fusies en schaalvergroting (Ministerie van VWS, 2015b). In het zorgbestel hebben ziekenhuizen een veel sterkere positie dan de zorgverzekeraar als gevolg van hun omvang en het gebrek aan alternatieven in de omgeving. De zorgfusietoets en de toets op aanmerkelijke marktmacht gaan over naar de ACM, waarbij de minister van VWS zorgspecifieke beleidsregels kan stellen. *“Er zal worden gezocht naar maximale aanscherping”*. Hiermee pakt het kabinet onnodige fusiedrift aan.

Mei 2015 vindt overleg plaats over de fusies (Tweede Kamer, 2015). De fusietoets is vastgesteld, het toezicht versterkt en de regelgeving aangescherpt, zodat er richting ziekenhuizen meer instrumenten zijn gekomen om fusies te verhinderen. De minister wil geen starre interpretatie van de volumenormen waardoor kleinere ziekenhuizen in krimpgebieden zorg niet meer kunnen aanbieden. Zij is tijdens een rondgang langs krimpregio's veel specialisten tegengekomen die in meerdere ziekenhuizen opereren, waardoor zij hun volumes hoog houden en voldoen aan kwaliteitsnormen. De regeling met betrekking tot de beschikbaarheidsbijdrage voor acht 'gevoelige ziekenhuizen' met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2013 beschikbaar stelt.

In het regeerakkoord van het derde kabinet Rutte klinkt hernieuwd geloof door in de voordelen van schaalvergroting als het gaat om opschaling binnen de eerste lijn. Het akkoord tussen liberalen en confessionelen stelt dat het mededingingstoezicht er niet toe mag leiden dat *“samenwerking in het belang van patiënten gefrustreerd wordt”*.

⁷¹ Medio 2015 volgt een nieuwe rapportage van de RIVM over de bereikbaarheid van spoedeisende hulp. Daarin is het aantal 'gevoelige ziekenhuizen' gestegen naar twaalf. Het aantal inwoners dat afhankelijk is van 'gevoelige ziekenhuizen' is toegenomen. De analyse is aangevuld met *“kennis over ziekenhuislocaties die zijn opgeheven in verband met fusies of concentratie van het zorgaanbod”* in Roosendaal en Bergen op Zoom, Den Haag en Almelo en Hengelo. Medio 2016 laat de minister daarop weten dat de NZa onderzoek heeft gedaan naar de zorgplicht van zorgverzekeraars in de ambulancezorg (Ministerie van VWS, 2016). Verzekeraars realiseren zich onvoldoende hun zorgplicht.

7.2.4 Samenvattend overzicht beleidsparadigma's

De voornaamste conclusie is dat er uitgaande van de indicatoren in een periode van 36 jaar sprake is geweest van twee wijzigingen in het dominante beleidsparadigma. De eerste vindt plaats rond de millenniumwisseling als het *schaalvergrotingsbeleid* uit de jaren tachtig en negentig wordt vervangen door een 'standstill' aan het einde van Paars II en vervolgens kleinschaligheidsbeleid, gericht op de menselijke maat onder kabinetten Balkenende. In die periode wordt tegelijkertijd gereguleerde marktwerking ingevoerd. De term 'menselijke maat' verdwijnt met het kabinet Rutte II en de focus ligt op een *dubbele schaalbeweging*, waarbij sprake is van concentratie op onderdelen en deconcentratie naar de eerste lijn.

Tabel 7.2. Beleidsparadigma-wijzigingen schaal ziekenhuizen			
	1980-1999	2000-2012	2013-heden
1. Framework	<i>"Uitgangspunt is dat een te klein ziekenhuis geen bestaansrecht heeft"</i>	<i>"Organisaties op menselijke maat"</i>	<i>"Concentratie topzorg, Deconcentratie basiszorg"</i>
2. Doelen	Groei kosten stoppen + Plan Simons(1992: halt schaalvergroting grote ziekenhuizen met 600+ bedden. Ziekenhuizen met minder dan 250 bedden fuseren of sluiten.	Basisziekenhuizen behouden. Norm = minimaal 25 poortspecialisten en 72.500 inwoners	Concentratie SEH en verloskunde. Cruciale zorg in 45 min. 1,6 mld minder groei uitgaven Gevoelige ziekenhuizen krimpregio's steunen
3. Gerealiseerde wijzigingen in instrumenten	Beddenreductie: Lijst Gardeniers gepubliceerd Noodwet capaciteitsreductie Ministeriële toets bouwplannen Bezoeken kleinere ziekenhuizen	Vervallen fusiebonus. Extra budget kleine ziekenhuizen (180 mil. 2001- 2003). Mededingingswet (2004). Meer fusies toetsen door NMa + aanscherping norm.	Zorgspecifieke fusietoets per 2013, incl. splitsingsoptie. Bijdrage gevoelige ziekenhuizen per 2013. Verzekeraars bewuster maken van zorgplicht
4. Regulerende Instituties	Provinciale plannen sluiting ziekenhuizen i.p.v. 'lijst gardeniers' en directe sturing ministerie op bouwplannen. Cie. Sanering en cie. Fusie en bouw	Ministeriële oproep tot zelfregulering. NMa marktmeester NZa toezicht Zelfregulering: cliëntenrecht en toezichthouders	Ministeriële bevoegdheid tot splitsing vim kwaliteit. Fusietoets en marktmacht van NZa naar ACM, Verzekeraars sturen op deconcentratie

7.3 Paradigma-verschuivingen gemeentelijke herindeling 1980-2016

De jaren tachtig starten met het uitgangspunt dat gemeenten een minimale omvang van 10.000 inwoners dienen te hebben, zoals vastgelegd in een Kamerbrief over de Wet reorganisatie binnenlands bestuur van de minister van Binnenlandse Zaken van het kabinet Van Agt I, Hans Wiegel (VVD). *“Een gemeente telt in beginsel niet minder dan 10.000 inwoners”* (Ministerie van BZK, 1978). Kleinere gemeenten worden gehandhaafd indien daar volgens de provincie geen bezwaren tegen bestaan. Herindeling gebeurt streeksgewijs. Er is geen beletsel voor vorming van uitgestrekte landelijke gemeenten. Grote stedelijke gemeenten worden door krachtige gemeenten omgeven. Historische grenzen zijn niet relevant: het gaat om de toekomst. Een nieuwe gemeente moet voor minstens 25 jaar toereikend zijn. Het oordeel van bewoners is niet doorslaggevend.

7.3.1 Streeksgewijze herindeling in de jaren tachtig en negentig

Het eerste kabinet Lubbers stelt in het regeerakkoord van 1982 dat er onderzoek moet plaatsvinden naar gemeentelijke herindelingen (Regeerakkoord Lubbers I, 1982). Minister Rietkerk (VVD) biedt de nota *“organisatie binnenlands bestuur”* aan (Ministerie van BZK, 1982). Het kabinet streeft naar continuering van bestaand herindelingsbeleid. Het hoofdmotief is versterking van de lokale bestuurslaag door schaalvergroting waar noodzakelijk. Decentralisatie van rijkstaken moet met kracht worden bevorderd. Het is niet de bedoeling alleen gemeenten te creëren, die alle denkbare voorzieningen zelfstandig beheren. Regionale problematiek moet worden opgelost met hulp van intergemeentelijke samenwerking. Een vierde bestuurslaag moet worden voorkomen. Provincies krijgen een aandeel in de oplossing door stroomlijning, toezicht en conflictbeslechting.

Medio 1984 biedt de minister een notitie aan waarin het herindelingsbeleid wordt toegelicht (Ministerie van BZK, 1984). Er is sprake van maatschappelijke schaalvergroting. De actieradius van de burger is toegenomen. *“Het zesde criterium, namelijk het beginsel dat een nieuw te vormen gemeente niet minder dan 10 000 inwoners zal tellen, heeft de meeste kritiek ontmoet”*. Die norm zou als valbijl werken. Toch houdt het kabinet vast aan deze norm. *“Ofschoon het kiezen van hogere inwonertallen als uitgangspunt van beleid verdedigbaar is, zeker als - zoals sommigen wensen - ook aan fulltime wethouders gedacht zou moeten worden als voorwaarde, blijft het criterium van 10.000 inwoners, als compromis tussen verschillende invalshoeken en eisen, een nuttig ijkpunt.”*

In 1986 start het tweede kabinet Lubbers, dat streeft naar een kleinere rijksoverheid en daartoe decentralisatie als middel ziet. Herindeling is wenselijk voor vergroting van de bestuurskracht en doelmatigheid, zo stelt de regeringsverklaring.⁷²

⁷² Het beleid behoort tot de portefeuille van staatssecretaris De Graaff-Nauta (CDA).

In een nota over het herindelingsbeleid wordt uitgesproken, dat voor gemeenten met minder dan zesduizend tot achtduizend inwoners in beginsel geen grondslag aanwezig is voor zelfstandig voortbestaan (Ministerie van BZK, 1987). Bij de vorming van nieuwe gemeenten wordt gestreefd naar een schaal tussen de achtduizend en veertienduizend inwoners. Herindeling is nodig bij het ontbreken van bestuurskracht en onvoldoende ambtelijke specialisatie. Een ander motief is een hoog kostenniveau bij een te kleine schaal en afhankelijkheid van voorzieningen van andere gemeenten.

Het derde kabinet Lubbers wil armslag verschaffen aan de grotere steden. Ten aanzien van gemeentelijke herindeling stelt het regeerakkoord: *“Voor wat betreft de zg. gemeentelijke herindeling zullen – in aansluiting op de door de rijksoverheid geformuleerde hoofdlijnen – nieuwe initiatieven tot wetgeving slechts daar genomen worden waar het provinciaal bestuur er de behoefte, resp. noodzaak van aantoonst.”*

Het regeerakkoord van het Kabinet Kok I (PvdA, VVD en D66) zet in op vernieuwde bestuurlijke verhoudingen en decentralisatie. Departementen concentreren zich op kerntaken en worden kleiner en daardoor slagvaardiger. Het gemeentebestuur staat dichterbij de burgers en kan problemen realistischer en minder verkokerd aanpakken. *“Waar een andere omvang van lokaal en regionaal bestuur wenselijk is, wordt daarvoor de mogelijkheid geboden. Indien de bestaande eenheden tegen nieuwe omstandigheden opgewassen blijken, kunnen ze worden gehandhaafd.”* (Regeerakkoord Kok I, 1994). De bewijslast voor instandhouding ligt op deze wijze bij kleine gemeenten.

De minister van BZK, Hans Dijkstal (VVD), merkt in debat met de Kamer op dat er een onnodige tegenstelling dreigt over grootschalige herindeling. Van midden jaren zeventig tot begin jaren negentig is het doel geweest om een kleiner aantal gemeenten te krijgen door herindeling van te kleine gemeenten met de norm van 10.000 inwoners. *“Naarmate de stedenproblematiek prominenter in beeld is gekomen, is de discussie verschoven.”*

Voorjaar 1995 bieden staatssecretaris Tonny van der Vondervoort (PvdA) en de minister de nota *“Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie”* aan (Ministerie van BZK, 1995). Versterking van de bestuurskracht is van belang met het oog op decentralisatie. In zeven stedelijke gebieden wordt een regionaal bestuur ingesteld. Voor de regio's Rotterdam, Amsterdam en Haaglanden wordt de instelling van stadsprovincies voorbereid. Voor gemeenten moeten daarna de juiste schaal en grenzen worden bepaald. Een centrumfunctie kan extra aanleiding zijn voor schaalvergroting. Bij de schaaldiscussie passen twee relativeringen. Ten eerste bestaat er geen optimale schaal: de politiek-bestuurlijke keuze zal altijd suboptimaal zijn. Ten tweede is differentiatie in schaal wenselijk tussen landelijke en stedelijke gebieden.

Najaar 1995 volgt een notitie met het *“Beleidskader gemeentelijk herindelingsbeleid”* (Ministerie van BZK, 1995b). Voor de regio's Rotterdam en Amsterdam komen er twee stadsprovincies. Gemeentelijke herindeling moet er *niet* toe leiden dat centrumgemeenten uitgroeien tot zéér grootschalige agglomeratiegemeenten. Als alle gemeenten in een

stedelijk gebied worden samengevoegd, komt een bovengrens in zicht. Volgens het kabinet is er draagvlak voor schaalvergroting van kleine gemeenten en centrumgemeenten. Gemeenten moeten voorstellen doen voor herindeling om de bestuurlijke aanpak van maatschappelijke problemen te bevorderen. Bij het bepalen van de schaal moet worden uitgegaan van een groeiend pakket door decentralisatie. In de meeste gevallen zal het gaan om een samenhangend gebied van meerdere gemeenten. Gemeenten die een centrumfunctie vervullen, worden door herindeling in staat gesteld woningbouw en bedrijfslocaties op eigen grond te verwezenlijken. Herindeling is mede gericht op vermindering van intergemeentelijke samenwerking.

Het kabinet maakt in de nota melding van het initiatief van kleinere gemeenten, verenigd in het 'Loenens Beraad', die opkomen voor gemeenten met minder dan achttienduizend inwoners. Het kabinet is het niet eens met de stelling dat de relatie tussen bestuur en burgers in kleine gemeenten beter is dan in grotere. Het kabinet is voorts van mening dat door schaalvergroting de kwaliteit van dienstverlening kan worden verhoogd.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid brengt een rapport uit *"Orde in het binnenlands bestuur"* (WRR, 1995). Er is schaalvergroting van maatschappelijke problemen, waardoor de doelmatigheid in het geding is. Het accent is gaan liggen op dienstverlening en de gemeente als democratisch bestuur heeft aan betekenis verloren. Democratie kan ook invulling krijgen binnen bewonersorganisaties, wijkcomités en dorpsraden. Met betrekking tot de schaal van gemeenten moet sprake zijn van professionalisering, maar harde ondergrenzen zijn niet noodzakelijk. Veel grote steden en centrumgemeenten zullen behoefte hebben aan verbreding. Op het platteland zal behoefte bestaan aan de vorming van plattelandsgemeenten om een bufferfunctie te vervullen tegenover het grootstedelijk bestuur. Het samengaan van gemeenten kan met een bonus worden beloond.

In de beleidsreactie van de minister van BZK onderschrijft het kabinet de stelling dat het streven naar volstrekte schaalcongruentie tot mislukken gedoemd is (Ministerie van BZK, 1996a). Een grenscorrectie kan schaalcongruentie verwezenlijken. In andere gevallen kan gemeentelijke herindeling de beste aanpak zijn. Weer in andere gevallen kan schaalverkleining van de provincie gewenst zijn.

Het tweede kabinet Kok stelt dat kan worden overgegaan tot grenscorrecties of gemeentelijke herindeling als zich bij centrumgemeenten ruimtelijke knelpunten voordoen en samenwerkende gemeenten geen bevredigende oplossingen vinden. *"Ook als het bestuurlijk draagvlak van kleinere gemeenten te gering is voor de uitvoering van (toenemende) gemeentelijke taken, kan worden overgegaan tot gemeentelijke herindeling."* (Regeerakkoord Kok II, 1998). Het regeerakkoord wijst plekken aan waar gemeentelijke herverdeling nodig is. *"Die gebieden waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden worden binnen een jaar geanalyseerd op knelpunten om daar eventueel te komen tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling."* Vrijwillige gemeentelijke herindeling kan worden gestimuleerd. Samenwerking is nuttig, maar provincies moeten voorkomen dat een ondoorzichtig geheel ontstaat.

Minister Bram Peper (PvdA) brengt een nieuwe beleidsnotitie uit: *“Om het eens paradoxaal te formuleren, schaalvergroting van gemeenten is in algemene zin geurged, opdat de overigens veel verderstreckende schaalvergroting (ook geografisch) binnen een relatief kleinschalig, overzichtelijk bestuurlijk-sociaal verband kan worden geplaatst, beleefd en bestuurd”* (Ministerie van BZK, 1998). Volgens het kabinet is het criterium van achtduizend inwoners halverwege de jaren tachtig als ondergrens vastgelegd. Het oude beleid heeft slechts tot een relatieve versterking geleid. Uitgangspunt is dat voor de gewenste basiskwaliteit een minimumomvang nodig is, zonder dat te koppelen aan een vast inwonertal. Conform het regeerakkoord wordt vrijwillige herindeling gestimuleerd. *“Herindeling zou naar mijn mening veel minder als een alleen van bovenaf opgelegd middel moeten worden ervaren”*. Prioriteit ligt bij versterking van centrumgemeenten door samenvoeging met omliggende kleine gemeenten. Een hoger tempo is gewenst. De bestuurlijke stroperigheid is indrukwekkend en ontmoedigend, stelt minister Peper. Het kabinet wil de Wet algemene regels herindeling wijzigen, zodat de minister gemakkelijker het initiatief kan nemen. De procedure kent te veel beslismomenten en niveaus. Dit leidt tot onzekerheid. Daarom wordt de Commissie van onafhankelijke deskundigen opgeheven.

7.3.2 Herindeling alleen van onderop (2002-2012)

Ten aanzien van gemeentelijke herindelingen stelt het regeerakkoord van het eerste kabinet Balkenende, dat het bestuurlijk gebied steeds minder vaak samenvalt met de schaal van maatschappelijke vraagstukken. *“Daardoor kunnen gemeenten te klein worden om adequaat aan de eisen van een modern bestuursapparaat te beantwoorden”*. Bestuurlijke herindeling biedt geen antwoord indien deze tegen de wil van de bevolking wordt opgelegd. *“Om die reden dient het kabinet geen gemeentelijke herindeling meer te entameren tenzij dit op verzoek van betrokken gemeenten geschiedt dan wel op een daartoe strekkend voorstel van de provincie berust”*. Door wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen zal verplichtende samenwerking mogelijk worden.

Minister Remkes (VVD) past beleidskader aan (Ministerie van BZK, 2002). In een samenhangende en evenwichtige visie hebben zowel schaalvergroting als schaalverkleining een plaats. Ten aanzien van gemeentelijke herindeling is de nadruk op maatschappelijke en bestuurlijk draagvlak de belangrijkste koerswijziging. Het verzet vanuit de bevolking kan groot zijn. De laatste jaren is dat regelmatig zichtbaar geweest, vooral in situaties waar een grote centrumgemeente fuseerde met kleinere buurgemeenten. De grondwettelijk verankerde hoofdstructuur van rijk, provincies en gemeenten is buitengewoon sterk. Binnen deze hoofdstructuur kunnen hulpstructuren worden gebruikt. Intergemeentelijke samenwerking is een antwoord. Binnengemeentelijke decentralisatie draagt bij aan verkleining van de afstand tussen bestuur en burger. Deze noodzaak wordt manifester waar burgers het gevoel hebben dat ze geen gehoor vinden. Dat leidt tot vervreemding. Het kabinet zal geen gemeentelijke herindeling van bovenaf opleggen.

Ingrijpende wijzigingen ten aanzien van eerdere beleidskaders zijn ten eerste dat bij herindelingen aandacht moet worden geschonken aan de wijze waarop aan draagvlak is

gewerkt en het uiteindelijke draagvlak. Ten tweede geldt dat ook een te grote omvang van gemeenten nadelig kan zijn. Door grotere gemeenten kan gebruik worden gemaakt van binnengemeentelijke decentralisatie. Ten derde moet een gefuseerde gemeente identiteit geven aan de nieuwe eenheid. Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid. Ten vierde moeten buurgemeenten door een herindeling niet in een beklemd positie geraken, waardoor hun toekomst ongunstig wordt. Bij grensoverschrijdende problemen heeft samenwerking de voorkeur boven fusie. Het kabinet heeft zich gebogen over een aantal herindelingsvoorstellen, zoals een initiatief van de vorige minister voor de regio Eindhoven-Helmond. Dit kan niet in overeenstemming worden gebracht met het nieuwe beleidskader en wordt ingetrokken. De terughoudende rol van het kabinet brengt met zich mee dat verder geen herindelingen worden teruggedraaid. Het kabinet wil immers geen *“geheelde wonden openrijten”*.

Het regeerakkoord van het tweede kabinet Balkende bevat ten aanzien van de schaal en herindeling van gemeenten geen opmerkingen. De Raad voor het openbaar bestuur brengt ondertussen het advies uit *“Legio voor de regio, bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken”* (Rob, 2003). Het adviesorgaan vindt de tijd rijp voor een doorbraak. Gemeentelijke herindeling dient om de schaalgrootte af te stemmen op problemen. Herindeling is aan de orde bij teveel bovenlokale afstemmingsmechanismen. Dergelijke herindelingen mogen niet alleen afhangen van draagvlak onder de bevolking.

Minister Remkes laat voorjaar 2004 weten dat ook het kabinet vindt dat de tijd rijp is voor een doorbraak. Het spel over bestuurlijke posities moet plaats maken voor helderheid. Er is behoefte aan pacificatie. Draagvlak onder de eigen bevolking kan niet het enige zijn dat meeweegt. Het kabinet is echter tegen regiogemeenten. Schaalvergroting van de grootste stedelijke gemeenten heeft, in samenhang met de instelling van deelgemeenten en de schaalvergroting van deze provincies, ingrijpende consequenties.

In het regeerakkoord van het vierde kabinet Balkenende (CDA, PvdA, ChristenUnie) valt de term ‘menselijke maat’ veelvuldig in relatie tot de schaal van het openbaar bestuur. *“Juist op kleinere schaal liggen tal van kansen. De kracht van wijken, buurten en dorpen moet beter worden benut. Op dat schaalniveau voelen mensen zich vertrouwd en komen ze tot goede initiatieven”*. Het kabinet neemt afstand van blauwdruk-denken. *“Niet stelsels en systemen, maar mensen en hun mogelijkheden dienen centraal te staan in het denken van de overheid. De menselijke maat is daarbij leidraad en kwaliteit staat centraal.”* Beleidsterreinen worden zo ingericht dat maximaal twee bestuurlijke niveaus betrokken zijn: het beleidsniveau en één niveau dat coördineert en toezicht uitoefent. Decentralisatie en zelfstandigheid van provincies en gemeenten worden met kracht bevorderd. *“Herindeling van gemeenten vindt plaats indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces”*.

Staatssecretaris Bijleveld past het beleidskader gemeentelijke herindeling aan (Ministerie van BZK, 2009a). Centraal uitgangspunt blijft dat fusie van onderop dient plaats te vinden. *“Het kabinet zal geen herindelingsvoorstellen initiëren”*. En: *“Het kabinet komt om deze redenen niet met een minimumnorm voor de omvang van gemeenten”*. Er vinden enkele aanpassingen plaats die de remmende werking van het beleidskader uit 2002 teniet doen. Het kabinet neemt een financiële stimuleringsmaatregel voor herindeling: onzekerheid over de financiën mag geen belemmering zijn en daarom wordt de vaste voet verruimd. Ten tweede wordt het beleidskader zo aangepast, dat de mening van de bevolking minder zwaar telt (dan onder de vorige kabinetten Balkenende). Ten derde wordt expliciet gewezen op de onwenselijke situatie dat één gemeente of een kleine minderheid een herindeling kan tegenhouden die gewenst wordt door een meerderheid van gemeenten. Ten vierde verdwijnt de gedachte uit het beleidskader dat te grote gemeenten vanuit bestuurlijk en financieel oogpunt ondoelmatig zijn. Het wordt *essentieel* dat gemeenten *bestuurskrachtonderzoek* verrichten.

In het voorjaar 2009 vindt politiek debat plaats over herindeling van een twintigtal gemeenten (Tweede Kamer, 2009a). De staatssecretaris reageert op de suggestie dat gemeenten die bellen met haar ambtenaren het advies krijgen om te gaan herindelen. De staatssecretaris laat weten zich heel lastig te kunnen voorstellen, dat haar ministerie dat als enige optie zou communiceren. Het ministerie heeft een programma *“Krachtig bestuur”* dat intergemeentelijke samenwerking als belangrijk instrument ziet voor bestuurskracht. Najaar 2009 volgen brieven waarin de staatssecretaris informatie geeft over de indiening van tien voorstellen voor herindeling van samen dertig gemeenten (Ministerie van BZK, 2009b).⁷³ Na de val van het kabinet worden enkele voorstellen controversieel (Ministerie van BZK, 2010).

Het kabinet Rutte I herhaalt ten aanzien van gemeentelijke herindelingen het uitgangspunt dat deze *“alleen van onderaf”* tot stand komen, maar de provincie heeft een actieve rol om problemen op te lossen. Het kabinet wil de WGR-plus-gebieden en deelgemeenten afschaffen (Regeerakkoord Rutte I, 2010). De hulpstructuren van het huis van Thorbecke komen kortom op losse schroeven te staan en de druk om te fuseren neemt weer toe.

Voorjaar 2011 stuurt minister Donner (CDA) een brief over de voorstellen voor herindeling van de gemeenten die in de demissionaire fase controversieel zijn verklaard (Ministerie van BZK, 2011b). Deze voorstellen hebben onvoldoende bestuurlijk draagvlak bij de betrokken gemeenten. Het kabinet wil twee wetsvoorstellen intrekken.⁷⁴

Medio 2011 volgt een vernieuwd beleidskader (Ministerie van BZK, 2011d). De verleiding is groot om op rijksniveau afwegingen op gemeentelijk en provinciaal niveau over te doen, zo

⁷³ Het gaat om a) Lith en Oss, (b) Eijsden en Margraten, (c) Andijk, Medemblik en Wervershoof, (d) Bodegraven en Reeuwijk, (e) Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel, (f) Bussum, Muiden, Naarden en Weesp, (g) Scherpenzeel, Renswoude en Woudenberg, (h) Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, (i) Breukelen, Loenen en Maarssen en (j) Abcoude en De Ronde Venen

⁷⁴ Renswoude wil zich terugtrekken uit een fusie met Scherpenzeel en Woudenburg. De gemeenten Berg, Gennep en Mook en Middelaar willen liever samenwerken dan fuseren.

stelt de beleidsnota. De belangrijkste leidraad blijft daarom dat voorstellen ‘van onderop’ komen. Dit is gelegen *“in de ervaring van de laatste jaren dat gemeentelijke herindeling die niet kan rekenen op steun van de betrokken gemeenten al snel een averechts effect kan hebben”*. Voorstellen door provincies passen in beginsel niet. Als er in een gebied bestuurlijke of financiële knelpunten zijn, of zwaarwegende opgaven moeten worden gerealiseerd, kunnen die niet ondergeschikt worden gemaakt aan het standpunt van iedere afzonderlijke gemeente. Dan zullen provincies een actievere rol moeten vervullen.

De visienota *“bestuur en bestuurlijke inrichting”* wordt najaar 2011 aangeboden (Ministerie van BZK, 2011e). Het kabinet heeft geen bestuurlijke blauwdruk of grootscheepse verbouwing van het huis van Thorbecke voor ogen en wil de weg van de geleidelijkheid bewandelen. De druk op schaalvergroting neemt toe door decentralisatie, maar de weerstand tegen een als technocratisch ervaren bestuur op afstand ook. Het kabinet ziet grootschalige herindeling niet als oplossing voor het schaalprobleem dat zich op sommige terreinen in de uitvoering van taken voordoet. Herindelingsprocessen liggen gevoelig, zeker als één of meer gemeenten tegen de zin betrokken zijn.

De Raad voor openbaar bestuur (Rob) laat in een reactie weten, dat zij voorstander is van *“substantiële, meer dan marginale, schaalvergroting van gemeenten en provincies in heel het land.”* Dit is nodig om maatschappelijke opgaven te vervullen in het licht van decentralisatie: *“Het vasthouden aan het beginsel dat gemeentelijke herindeling alleen van onderop tot stand komt, komt steeds verder onder druk te staan naarmate meer en zwaardere taken worden gedecentraliseerd en de noodzaak tot bestuurlijke opschaling dus groter wordt.”*

Minister Liesbeth Spies (CDA) heeft tussentijds de positie overgenomen. Zij laat weten, dat differentiatie van het takenpakket van gemeenten een wezenskenmerk is van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. *“Als gemeenten taken niet (volledig) zelfstandig willen uitvoeren, kunnen zij onder meer kiezen voor een ambtelijke fusie, het onderbrengen van taken bij een centrumgemeente en het aangaan van een gemeenschappelijke regeling voor een specifiek beleidsterrein”*. Tevens gaat zij in op een moeizame herindeling in de Krimpenerwaard (Ministerie van BZK, 2012a). Zij heeft - in afwijking van het standpunt van de provincie Zuid Holland - de gemeenten verzocht een ambtelijke fusie te onderzoeken.

7.3.3 Opschaling tot minimaal 100.000 inwoners (2013-heden)

Het kabinet Rutte II wil een grote decentralisatie en dat vergt medeoverheden op een passende schaal. *“Voor de lange termijn hebben wij het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners voor ogen. De inwonersnorm kan worden aangepast aan de bevolkingsdichtheid in verschillende delen van het land.* (Regeerakkoord Rutte II, 2012: 40). Decentralisaties zullen gericht worden op honderdduizend-plus gemeenten. Provincies worden uitgenodigd om met gemeenten te spreken over herindeling. Gemeenten benutten mogelijkheden om bewoners van wijken, buurten en dorpen te betrekken waar nodig.

Tijdens het debat over het regeerakkoord najaar 2012 stelt de minister-president dat de regering geen gemeentelijke herindeling 'van bovenaf' zal opleggen (Tweede Kamer, 2012). Het uitgangspunt is herindeling 'van onderop'. Het is de ambitie van het kabinet om geleidelijk toe te werken naar een situatie waarin gemeenten grofweg georganiseerd zijn op het niveau van 100.000-plus. Het kabinet zal gemeenten niet op korte termijn dwingen om te fuseren. Het is denkbaar dat gemeenten ervoor kiezen om meer in samenwerkingsverbanden te gaan werken op het terrein van bijvoorbeeld de jeugdzorg, de wet maatschappelijke ondersteuning en de sociale zekerheid. De 100.000-norm is bovendien flexibel en hangt samen met de regio. De bevolking heeft haar invloed via de gemeentelijke democratie. De minister-president gaat er van uit dat hierover in heel veel delen van het land een levendig debat zal worden gevoerd.

In de decentralisatiebrief februari 2013 herhaalt het kabinet het standpunt dat gemeenten de voorgestane opschaling tot minstens honderdduizend inwoners nodig hebben om een goede partner te zijn voor maatschappelijke organisaties, zoals zorginstellingen, en om financiële risico's te kunnen dragen en te beschikken over kennis en capaciteit (Ministerie van BZK, 2013a). Het niet-vrijblijvende samenwerkingsverband moet in 2014 zijn gevormd en een minimale omvang hebben van honderdduizend inwoners. Om het tempo op te voeren, worden de financiële prikkels in het gemeentefonds verlegd. Bij een fusie wordt de vaste voet minder en dat maakt fuseren minder aantrekkelijk. De minister wil een prikkel de andere kant op. De minimale schaal van honderdduizend inwoners is een *"schildering van de verre toekomst"* (Ministerie van BZK, 2013b). De praktijk over decennia is dat gemeenten uit eigen beweging samenwerken en overgaan tot fusie in het belang van de bevolking.

De minister brengt de nota *"bestuur in samenhang"* uit (Ministerie van BZK, 2013c). Het huis van Thorbecke heeft vier etages en een paar entresols. Er is geen acute crisis die dwingt tot nieuwbouw, maar onderhoud en renovatie is nodig en niets doen is geen optie. Het binnenlands bestuur moet worden *klaargemaakt* voor de éénnentwintigste eeuw, ook al zijn eerdere pogingen tot modernisatie gestrand. Het kabinet wenst geen blauwdruk-denken of grandioze herinrichting. Gemeenten kunnen kiezen voor een centrumgemeente-constructie. Bestuurlijke hulpstructuren vormen geen ideaal.

In een debat met de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2013a) stelt de minister dat hij twee kliffen wil vermijden. Ten eerste het blauwdruk-denken waarbij de regering dicteert hoe het land wordt ingedeeld. Denemarken heeft dat met enig succes gedaan door in de jaren zeventig het hele binnenlands bestuur op zijn kop te zetten. Een tweede klif is dat de richting van beleid helder moet zijn. Het is een dun pad tussen deze kliffen.

De minister is het eens met de Kamerleden die zeggen: *"groter is niet altijd beter. Laten we dus niet in de discussie belanden over de vraag of een grote schaal of een kleine schaal goed is"*. De discussie gaat om gemeenten met vijfduizend mensen. *"Je hoort gemeentebesturen zelf wel overal zeggen dat zij de taken voor hun burgers niet meer aankunnen, bijvoorbeeld op de schaal van 5.000 inwoners met een paar mensen op het stadhuis. De samenleving is complexer geworden dan zij was in de tijd van Ot en Sien"*. Wanneer gemeenten het na veel

plussen en minnen niet eens kunnen worden wie met wie gaat, moet de provincie een knoop doorhakken. De minister wil dit provinciaal advies heel serieus nemen.

Voorjaar 2013 biedt de minister een aangepast beleidskader aan om de dynamiek rond herindelingen te vergroten en versnellen (Ministerie van BZK, 2013d). Het kabinet wil voorkomen dat discussies jarenlang voortduren. Provincies kunnen het initiatief nemen en dat betekent een verruiming van hun rol. De maatstaf herindeling wordt aangepast. Ambtelijke fusie is een variant naast bestuurlijke fusie. In een brief aan de gemeenten laat hij weten gemeenten en provincies te ondersteunen bij een *“goed proces bij het realiseren van gemeentelijke herindelingen van onderop”* (Ministerie van BZK, 2013e).

In 2014 vinden er geen grote veranderingen plaats. Medio 2015 wordt het beleidskader herindeling gewijzigd voor de ‘lichte samenvoeging’ (Ministerie van BZK, 2015a). Hiervoor is geen instemming van het parlement nodig. De schaalnorm voor deze herindelingsvariant, namelijk dat het inwonertal van de fusiegemeente met maximaal tien procent toeneemt, wordt vervangen door een simpele procesnorm, namelijk (a) overeenstemming tussen gemeenten en (b) afspraken over het personeel.

Najaar 2015 verklaart de minister dat de grote decentralisaties ervoor hebben gezorgd dat het gemeentefonds de helft groter is geworden. Het versterken van de gemeente als eerste bestuurslaag moet de allerhoogste prioriteit hebben en opschaling is nodig. *“Zoals bekend wil de regering niet van bovenaf gemeenten tot fusie dwingen, maar er is een jarenlange trend dat kleine gemeenten zelf concluderen dat ze de complexe problemen niet meer alleen aan kunnen”* (De Volkskrant, 16 oktober 2015).

Voorjaar 2016 wordt er een brief aangeboden over de uitkomsten van onderzoek naar ambtelijke fusies (Ministerie van BZK, 2016). De minister laat weten dat dit aantal is toegenomen. In 2015 zijn er zestien ambtelijke fusies van samen zesendertig gemeenten. Het onderzoek laat zien dat de nadelen hiervan niet opwegen tegen de voordelen.

Het regeerakkoord van het derde kabinet Rutte⁷⁵ bevat de stelling dat veel kleinere gemeenten in sterke mate afhankelijk zijn geworden van regionale samenwerking, waarbij democratische controle door gemeenteraden op afstand staat. Een proces van herindeling is gewenst voor gemeenten die in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen voor essentiële taken. Blauwdrukken van bovenaf werken niet, maar het proces helemaal van onderop laten komen levert evenmin een optimaal resultaat op. Daarom moet in voorkomende gevallen de provincie de herindelingsprocedure starten.

⁷⁵ Gepubliceerd op 10 oktober 2017 met als titel *“Vertrouwen in de toekomst”*.

7.3.4 Samenvattend overzicht beleidsparadigma's

De voornaamste conclusie is dat - net als bij het basisonderwijs en voor de ziekenhuizen –er in een periode van 36 jaar sprake is geweest van twee wijzigingen in het dominante beleidsparadigma. De eerste vindt plaats rond de millenniumwisseling als het *schaalvergrotingsbeleid* uit de jaren tachtig en negentig wordt vervangen door het uitgangspunt 'van onderop', in lijn met het kleinschaligheidsparadigma. De tweede paradigma-wijziging heeft in recente jaren plaatsgevonden als er een zeer grote impuls tot verregaande schaalvergroting wordt gegeven vanuit het rijk.

Tabel 7.3. Paradigma-wijzigingen lokaal bestuur			
	1980-2001	2002-2012	2013-2016
1. Framework	Herindeling i.v.m. decentralisatie	In evenwichtige visie zowel schaalvergroting als schaalverkleining. Menselijke maat van gemeenten	Modernisering binnenlands bestuur. 'Klaar' voor 21e eeuw. Decentralisatie en doelmatigheid
2. Doelen	Verbeteren bestuurskracht en doelmatigheid. Kleinste gemeente = minimaal 10.000+ Bovengrens = zéér grootschalige agglomeratiegemeenten	Kabinet geen gemeentelijke herindeling entameren. Herindeling alleen van onderop. Geen getalsmatige criteria	Gemeente = minimaal 100.000+ Vermindering met 75 gemeenten tot 2017. Streefbeeld is 100 á 150 gemeenten in 2025. Besparingen structureel bijna 1 miljard jaarlijks
3. Gerealiseerde wijzigingen in instrumenten	Streeksgewijze herindeling. Beperkte bijstellingen beleidskader herindeling (totaal = 5x) Wijziging Wet algemene regels herindeling (1998)	Ingrijpende wijziging beleidskader (2002) Vanaf 2008 enkele kleinere stimuleringsmaatregelen voor herindeling: vaste voet verruimt en lichte bijstelling beleidskader Samenwerking = alternatief En binnengemeentelijke decentralisatie	Decentralisaties in niet-vrijblijvend verband 100.000+ inwoners. Fusieprikkels andere kant Ambtelijke fusie = alternatief. Mogelijk maken 'lichte herindeling' Wgr-plus-regio's afgeschaft. Afschaffing deelgemeenten.
4. Regulerende instituties	Provincies actieve rol Minister zelf initiatief tot herindeling. Commissie onafhankelijke deskundigen opgeheven.	Provincie toetsen fusievoorstellen aan beleidskader. En mogen geen initiatief nemen tenzij gemeente evident faalt	Provincies nemen initiatief tot versnelling. Ondersteuning ministerie bij proces herindeling. Verspreiden 'good practices' herindeling

7.4 De opkomst van de menselijke maat

In het politieke en beleidsmatige discours over schaal speelt het begrip menselijke maat een rol. Rond de overgang van de twintigste naar de éérentwintigste eeuw heeft dit begrip een opmars gemaakt – vandaar de ondertitel van dit promotieonderzoek. Het concept van de menselijke maat heeft een sterkere lading gekregen in het basisonderwijs, de ziekenhuissector en het lokaal bestuur. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de vraag in welke mate dat begrip heeft geholpen bij het formuleren van overheidsbeleid.

7.4.1 Definities van de menselijke maat

Na een zoektocht naar de herkomst van het begrip ‘menselijke maat’ wordt geconcludeerd dat het begrip teruggrijpt op de *homo mensura*-stelling.⁷⁶ De mens de maat is van alle dingen. De stelling benadrukt dat er geen absolute waarheid of zekerheid is, omdat alles is zoals het mensen voorkomt. Dit breekt met de tot dan dominante ethiek, waarbij van bovenaf door de Goden opgelegde normen gelden. In een hedendaagse betekenis zijn het niet de Goden die de normen opleggen, maar draait het om de verhouding tussen politici, bestuurders en managers aan de ‘top’ en ‘de mensen op de werkvloer’. Dit sluit aan bij de organisatiesociologie en de aandacht voor de positie van individuele werknemers. Individuen hebben de neiging zich te verzetten tegen ontmenselijking en willen zich niet beperken tot voorgeschreven rollen en taken (Selznick, 1957). Bij de vormgeving van grotere organisaties gaat het om zaken zoals ‘*the span of executive control*’, de rol van stafbureaus versus afdelingen en de verhoudingen tussen het hoofdkwartier en de lokale kantoren. Er wordt gesproken over relaties tussen organisaties, organisatiedelen en personen in termen van gezag en macht (Dahl en Tufte, 1973; Hajer, 2003; Dukes, 2007; Van Lieshout, 2014; Postma, 2015). In het proefschrift over “*De roep om de menselijke maat*” (Verheijen, 2012) wordt gewezen op vier aspecten:

- Eigen verantwoordelijkheid en de ruimte om eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen, ontbreken van bovenmatige dwang en doorgeslagen bureaucratie;
- Zeggenschap en de ruimte voor beïnvloeding en beheersbaarheid, zekerheid;
- Erkenning en herkenning, ofwel de behoefte van de mens om zich aan het geheel te kunnen relateren, behoud van eigen waarde, het gevoel deel uit te maken van iets gezamenlijks, identiteit, een veilige omgeving en warmte;
- Overzicht en de noodzaak van de mens om het geheel te kunnen overzien en zich erbinnen te kunnen oriënteren, wegwijs weten te vinden.⁷⁷

⁷⁶ De stelling dateert van de vijfde eeuw voor Christus en is van de Griekse filosoof Protagoras, zo concludeert Eewoud Sanders in het NRC van 26 mei 2006.

⁷⁷ Verheijen focust op de positie van de Human Resource Management-functie (HRM-functie) binnen bedrijven en de vraag in welke mate deze een autoriteit-gebonden positie moet innemen en

Volgens sommigen is er sprake van “*de politiek van de menselijke maat*” waarbij politieke partijen proberen om een plezierig gevoel op te roepen - met warmte en geborgenheid als trefwoorden (Trouw, 1995). Als het gaat om de schaal van de zorg zijn in promotieonderzoek vier verhalen gereconstrueerd rond de ‘menselijke maat’ (Postma, 2015), namelijk dat van de patiënt (en de afstand tot de zorgaanbieder en de patiënt, de professional (en afstand tussen de werkvloer en het bestuur), het bedrijf (over de markt, efficiency en technologische ontwikkelingen) en het systeem (over beleid, wetgeving, de rol van de overheid en de besturing van het zorgbestel). Daarbij is er een tegenstelling tussen politici en zorgbestuurders. Landelijke politici stellen dat zij een belangenafweging maken, maar niet streven naar schaalvergroting. Zorgbestuurders stellen juist dat zij door het beleid gedwongen worden tot schaalvergroting (Postma, 2015).

In de tientallen politieke en beleidsdocumenten tussen 1980 en 2017 die handelen over de schaal van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten, is één officiële definitie van het begrip ‘de menselijke maat’ aangetroffen, te weten in de beleidsbrief over de menselijke maat in het onderwijs (Ministerie van OCW, 2008). De grote zorg is dat schaalvergroting in het onderwijs te ver is doorgeschoten. Van daaruit worden onder de noemer ‘menselijke maat’ relaties gelegd tussen schaalvergroting en uiteenlopende verschijnselen als anonimiteit, voortijdig schoolverlaten, toenemende administratieve lasten en hoge salarissen voor de top. De bewindslieden verstaan onder de menselijke maat het volgende: *“De menselijke maat houdt in dat een instelling overzichtelijk is, zodat de betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de school en de lijnen van besluitvorming kort zijn”*.

7.4.2 Opkomst van de menselijke maat

Een analyse ten aanzien van de term ‘menselijke maat’ in regeerakkoorden en verkiezingsprogramma’s tussen 1980 en 2017 laat de opkomst van het begrip in dit type politieke documenten zien (zie bijlage 3).⁷⁸ Het totaalbeeld is er één van de opkomst van het menselijke maat-discours. In de jaren tachtig ontbreekt de term volledig in regeerakkoorden en bij de partijprogramma’s van de dominante partijen: het CDA, de PvdA en de VVD. De verkiezingen van 1998 vormen een opmaat tot verandering. De term menselijke maat wordt in 2002 door zowel het CDA als D66 gebruikt en keert daarbij terug in het regeerakkoord van het eerste kabinet Balkenende. Bij de verkiezingen van 2006 is het duidelijk dat de PvdA de menselijke maat meer centraal heeft gesteld. Het CDA, de PvdA en

versmelten met de ‘systeemkant’ van de organisatie, of ter bevordering van het goede gesprek tussen management en werknemers een niet-autoriteitsgebonden positie moet innemen.

⁷⁸ Tussen 1980 en 2017 komt de term 98 keer voor in één van deze documenten. Het gaat om de verkiezingsprogramma’s van partijen met minstens één zetel in de Tweede Kamer.

D66 vormen het vierde kabinet Balkenende, dat de term in het regeerakkoord laat terugkeren. Bij de verkiezingen van 2010 en de vorming van het eerste kabinet Rutte wordt de ‘menselijke maat’ genoemd, maar minder prominent. Bij de verkiezingen van 2012 en het tweede kabinet Rutte wordt de term ‘menselijke maat’ meer dan ooit als thema genoemd. Vooral het CDA, de ChristenUnie en de PvdA gebruiken de term veelvuldig in hun verkiezingsprogramma’s. Bij de verkiezingen van 2017 wordt de term iets minder gebruikt, maar nog altijd een fors aantal keren. De term keert echter niet terug in het regeerakkoord. De term ‘menselijke maat’ heeft bovendien in de laatste decennia een steeds grotere lading gekregen in relatie tot vooral de semipublieke sectoren, vooral de zorg en het onderwijs, maar wordt breder gebruikt in relatie tot schaalvraagstukken en dilemma’s.

Hieronder volgt een beschrijvende analyse van het gebruik van de term in relatie tot:

- a. Politieke systemen langs de verticale schaaldimensie: landelijke, lokale, provinciale en internationale overheden.
- b. De semipublieke en publiek-benoemde besturen in de zorg, het onderwijs en de verschillende andere sectoren.
- c. In het bedrijfsleven
- d. In de landbouwsector, alwaar het een specifieke lading krijgt, namelijk meer ingaat op de mens in zijn natuurlijke omgeving en de relatie met dieren en voedselproductie.

Ten eerste wordt de term ‘menselijke maat’ door politieke partijen in verkiezingsprogramma’s gebruikt om iets te zeggen over de gewenste verhouding tussen nationale, provinciale en lokale overheden enerzijds en burgers, het maatschappelijk middenveld en bedrijven anderzijds. Een goede illustratie hiervan is het verkiezingsprogramma van D66 uit 1981, waarin het begrip ‘menselijke maat’ direct op de openingspagina een belangrijke rol krijgt. *“We kunnen ons technisch vernuft, ons organisatietalent, dat we nu laten doldraaien in reusachtige, onbestuurbaar geworden structuren, weer proberen dienstbaar te maken aan een samenleving op menselijke maat. Dat vergt radicale beslissingen.”* (D66, 1981: 1). Het gaat D66 vooral om de schaal van de landelijke overheid. Een overheid die met een ‘gigantisch eigen apparaat’ de ‘zeldzaam wordende ambachtsman’ plaagt met een ‘fiks stuk belastingincasso’. Een overheid die burgers onmachtig laat tegenover verstarde bureaucratie en steeds meer politiek, Mobiele Eenheden, inspecteurs, controleurs, deurwaarders en ambtenaren om steeds meer regelingen uit te voeren.⁷⁹ Zeventien jaar later wordt de ‘menselijke maat’ gebruikt door

⁷⁹ Bij D66 hanteren de volksvertegenwoordigers de menselijke maat als ‘mentaliteit en methodiek’, zo stelt het programma. *“D’66 wil het abstracte karakter van de robot “overheid” ombuigen naar kleinschaligheid, naar een overheid met menselijke trekken, waaraan elke burger deel heeft en waardoor mensen zich niet buitengesloten voelen.”* (D66, 1981: 2). De menselijke maat is het enige doeltreffende wapen tegen bureaucratie en technologie. Burgers verdwalen steeds dieper tussen ‘betonnen administratietorens’, die ‘de horizon vervuilen’ en zorgen voor ‘slagschaduwen van bureaucratie en techniek met registratienummers en ponskaarten’.

het CDA om de menselijke verhouding tussen de rijksoverheid en burgers en organisaties mee te omschrijven. De overheid moet ruimte bieden voor de ‘menselijke maat’ van organisaties in het maatschappelijk middenveld. De verantwoordelijkheid voor de organisatie van publieke belangen dient zoveel mogelijk bij de directbetrokkenen te worden gelegd (CDA, 1998). En D66 gebruikt de menselijke maat om te pleiten voor deregulering vanuit de rijksoverheid: *“Mensen en de menselijke maat moeten vooropstaan in wet- en regelgeving”* (D66, 2002). Ook de PvdA pleit dan voor het verbeteren van publieke dienstverlening: niet van het kastje naar de muur of met anonieme ‘instanties’ communiceren. Contact met de overheid moet contact met een vriendelijk gezicht zijn. *“De menselijke maat is weer uitgangspunt”* (PvdA, 2006).

Een centrale pijler in het regeerakkoord van het vierde kabinet Balkenende is dat niet stelsels en systemen, maar mensen en hun mogelijkheden centraal dienen te staan in het denken van de overheid. *“De menselijke maat is daarbij leidraad en kwaliteit staat centraal”* (Regeerakkoord, 2007). Er wordt gepleit voor vermindering van ‘bestuurlijke drukte’ en een intensieve dialoog met de samenleving, zonder blauwdrukken van bovenaf. Als het gaat om de menselijke maat van de overheid, gaat het sommige politieke partijen ook om de schaal van provincies, gemeenten en internationale organisaties.⁸⁰

Ten tweede wordt de menselijke maat gebruikt in relatie tot semipublieke instellingen, maar dat is van recenter aard. In de jaren tachtig en negentig wordt door geen enkele regering en politieke partij het verband gelegd tussen de menselijke maat en de schaal van scholen, zorginstellingen en woningcorporaties. Pas na de millenniumwisseling wordt in het regeerakkoord van het eerste kabinet Balkenende voor het eerst gesproken over een samenleving *“waarin voorzieningen voor wonen, werken, onderwijs, gezondheidszorg en openbaar bestuur op menselijke maat zijn gesneden”* (Regeerakkoord, 2002). Kleinschaligheid en menselijke maat zijn voor wat betreft het CDA dé trefwoorden voor het onderwijs en de partij wil naar meer menselijke maat in de gezondheidszorg (CDA, 2002). GroenLinks zegt het als volgt: *“Gevoelens van onveiligheid zijn niet in de laatste plaats het gevolg van de steeds groter wordende anonimiteit en de grootschalige organisatie van de Nederlandse samenleving. De menselijke maat is uit het zicht geraakt”* (GroenLinks, 2003). Vier jaar later hanteert ook de SP een rijtje: *“In het onderwijs, de gezondheidszorg, de volkshuisvesting, de nutsbedrijven en de werkvoorziening is de belofte dat schaalvergroting*

⁸⁰ De SP wil voor provincies de menselijke maat als norm, omdat de provinciale overheid vaak te ver van de burgers afstaat (SP, 2006). Het CDA wil dat de schaal van gemeenten zoveel mogelijk wordt afgestemd op de menselijke maat en dat deze maat gehanteerd wordt bij herindeling en fusies van gemeenten en door grote steden bij de interne organisatie (CDA, 1998). Ook D66 wil dat grote steden via de menselijke maat de leefbaarheid en sociale veiligheid verhogen (D66, 1998). GroenLinks pleit ervoor dat bij de inrichting van de openbare ruimte rekening wordt gehouden met de beleving van de menselijke maat door burgers (GroenLinks, 2003). Het CDA pleit ervoor dat kenniswijken op menselijke maat worden ingericht bij de aanleg van breedband en glasvezel (CDA, 2002). En binnen de EU kan in Nederland de menselijke maat van de kleinschaligheid behouden blijven (CDA, 2012).

zou leiden tot meer efficiency en lagere kosten niet waargemaakt – en ondertussen is de menselijke maat juist zoekgeraakt” (SP, 2006). De motivatie en de beroepseer van onderwijzers, verplegers, ambtenaren en politieagenten is zwaar onder druk komen te staan. *“De ChristenUnie wil ook bij de inrichting van het openbaar bestuur, de zorg, de woningcorporaties, het onderwijs en de politiezorg uitgaan van de menselijke maat zodat burgers op lokaal niveau betrokken kunnen zijn”* (CU, 2012). Ook bij de organisatie van defensie wordt een menselijke maat gewenst (LPF, 2002), waarbij de partij ervoor pleit om minder defensieambtenaren achter een bureau te laten plaatsnemen en meer defensieambtenaren een wapen te geven. De menselijke maat is eveneens nodig voor achttienjarigen in jeugddetentie (ChristenUnie, 2006) en voor vreemdelingen die moeten terugkeren naar het land van herkomst (SGP, 1986; PvdA, 2012).

Twee sectoren springen er uit: de zorg en het onderwijs. Het eerste kabinet Balkenende wil respect voor de behoefte van burgers als leidend beginsel bij de organisatie van de zorg. *“Daarvoor zijn zorgorganisaties op een menselijke maat nodig”* (Regeerakkoord, 2002). Binnen de gezondheidszorg verdienen ouderen, langdurig zieken en gehandicapten bijzondere aandacht en mede daarom moet de schaal van zorginstellingen terugkeren naar de menselijke maat (Regeerakkoord Rutte I, 2010). Veel politieke partijen pleiten voor een menselijke maat in de zorg.⁸¹

Ten aanzien van het onderwijs wijst het regeerakkoord van het eerste kabinet Balkenende op goed onderwijs als basis voor kennis, vaardigheden, waarden en normen. *“Vandaar dat scholen een omvang op een menselijke maat moeten hebben waarin geborgenheid aan en betrokkenheid bij leerlingen kan worden geboden”* (Regeerakkoord, 2002). Ook het tweede kabinet Rutte spreekt over de menselijke maat van het onderwijs in het regeerakkoord. Bij fusies in het onderwijs moet in het belang van de leerling de menselijke maat weer maatgevend zijn. Er komen normen die borg moeten staan voor de menselijke maat en minder overhead. De bekostiging wordt daarop geënt en deze normen zijn leidend bij fusies

⁸¹ De SP pleit voor ziekenhuiszorg op menselijke maat, waarbij kleine (streek)ziekenhuizen open blijven, omdat met de schaalvergroting de menselijke maat verloren dreigt te gaan (SP, 2002). De relatie tussen de zorgaanbieder en de patiënt moet hersteld worden, zodat er weer een vertrouwensrelatie kan ontstaan. De menselijke maat blijft daarbij voorop staan (LPF, 2003). Instellingen hanteren een menselijke maat en als alle betrokkenen het erover eens zijn kan een ziekenhuis of zorginstelling defuseren of juist fuseren. Uitgangspunt is dat de zorg kleinschalig georganiseerd is en de kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd is (CDA, 2012). Zorginstellingen mogen geen winstgerichte bedrijven zijn, maar maatschappelijke organisaties. De betrokkenheid en zeggenschap van burgers en cliënten moet worden vergroot en de menselijke maat bewaakt door buurtgericht te werken (PvdA, 2012). De PvdA legt het verband met marktwerking in de zorg: *“Inmiddels stellen wij vast dat de markt te weinig dienend is aan de menselijke maat. Het is daarom tijd om het zorgstelsel zodanig te corrigeren dat het publiek belang weer wordt gediend, door zorgverzekeraars die samenwerken in plaats van concurreren”* (PvdA, 2017). D66 wil de menselijke maat terug in de zorg en pleit voor zorg met een menselijk gezicht, ook in de geestelijke gezondheidszorg (D66, 2017). Waar grote zorginstellingen het voor het zeggen hebben, kan de menselijke maat verloren worden (ChristenUnie, 2017).

(Regeerakkoord Rutte II, 2012). En net als in de zorg wordt het belang dat regeringen aan de menselijke maat hechten weerspiegeld in veel verkiezingsprogramma's.⁸²

Ten derde is de menselijke maat voor sommige politieke partijen ook van belang in de private sectoren, bijvoorbeeld als het gaat om de positie van het midden- en kleinbedrijf en zeggenschap en rechten van werknemers. De SGP⁸³, GroenLinks⁸⁴ en de SP⁸⁵ hebben er opmerkingen over gemaakt en standpunten ingenomen. Dan draait het bijvoorbeeld om het belang van de zondagsrust, de invloed van de Europese Unie op kleine bedrijven en de gevolgen van routinematig werk, digitalisering en robotisering.

Ten vierde is de menselijke maat ook een politiek thema in de relatie tussen de mens en de natuur, bijvoorbeeld medio jaren tachtig als het gaat om problemen op het gebied van bijvangsten, zeedagenregelingen en de toedeling van quota. *“De billijke menselijke maat zal door alle partijen moeten worden hervonden”* (SGP, 1989). De aarde is de mens gegeven om te bouwen en te bewaren. De mens is rentmeester, ook als dat consequenties heeft voor

⁸² Fusies en steeds grotere scholen worden afgeremd. Ook D66 vindt dan dat scholen terug moeten naar een menselijk maat en dat aan de gedwongen schaalvergroting in het onderwijs een einde komt. (D66, 2002). De SGP wil in het onderwijs onvermijdelijke schaalvergroting kleinschalig organiseren met de menselijke maat als uitgangspunt (SGP, 2002). In de huisvesting en de structuur van het onderwijs hoort de menselijke maat richtinggevend te zijn, zodat kinderen meer aandacht krijgen in een kleinere groep of door extra individuele ondersteuning (PvdA, 2003). De school van de toekomst voldoet aan de menselijke maat, want in onderwijsfabrieken voelt niemand zich thuis (GroenLinks, 2006). De menselijke maat moet terug in het onderwijs: kleinere scholen, primaat bij docenten en ouders (PVV, 2006). Instellingen hanteren een menselijke maat. Er zal een beter evenwicht tot stand gebracht worden tussen de gelden die besteed worden aan het primaire onderwijsproces en de diverse managementlagen. Als alle betrokkenen het erover eens zijn kan een school de-fuseren of juist fuseren. Uitgangspunt is dat het onderwijs kleinschalig georganiseerd is (CDA, 2012). Als een onderwijsinstelling de menselijke maat bewaart, kan de school niet alleen een leergemeenschap, maar ook een waardengemeenschap zijn (ChristenUnie, 2012).

⁸³ Medio jaren tachtig pleit de SGP voor de menselijke maat in relatie tot beleid om het midden- en kleinbedrijf te stimuleren. *“Wie het kleine niet eert is het grote niet weert. Vanwege de kleinschaligheid, de menselijke maat, is het daar goed werken”* (SGP, 1986). De SGP maakt zich in de jaren tachtig ook zorgen om de zondagsrust. *“Continu-arbeid is niet naar menselijke maat en bovenal in strijd met Gods gebod”* (SGP, 1989).

⁸⁴ Mensen zijn geen anonieme radertjes in een economische machine. Hoe grootschaliger en ondoorzichtiger, des te eerder liggen onverantwoordelijkheid, onverschilligheid en eigenbelang op de loer. *“Zeggenschap, doorzichtigheid, menselijke maat en verantwoordelijkheid voor mens en milieu zijn de hoekstenen van moderne ‘maatschappelijke’ ondernemingen”* (GroenLinks, 1998).

⁸⁵ Bijna vijftien jaar later maakt de SP zich zorgen over de menselijke maat binnen de Europese Unie. *“De waarde van de menselijke maat moet door de Europese Unie worden erkend. Dat betekent dat ruim baan wordt gegeven aan kleinschalige coöperaties en andere initiatieven die aan werknemers en consumenten voorrang geven”* (SP, 2012). De sociale betekenis van kleine ondernemingen wordt erkend. Europese regels die grote bedrijven en multinationale bedrijven bevoordelen worden herzien. De SP maakt zich ook zorgen over de gevolgen voor de menselijke maat van digitalisering en robotisering. *“We stellen een ethische commissie in, om te voorkomen dat bij ontwikkelingen op deze terreinen de menselijke maat en maatschappelijke belangen uit het oog worden verloren”* (SP, 2017).

het economische beleid. Soberheid en de menselijke maat zijn daarbij trefwoorden (SGP, 1994). De SP wijst daarbij op de spanning tussen de ‘menselijke maat en de veerkracht van de natuur’ in relatie tot vergaande expansie van de haven van Rotterdam en Schiphol (SP, 1994). Circa tien jaar later wijst de ChristenUnie op het belang van de menselijke maat in het landbouwbeleid. Zowel in het nationale als het Europese landbouwbeleid moeten extreme intensivering en schaalvergroting worden tegengegaan (ChristenUnie, 2006). De Partij voor de Dieren past de menselijke maat toe op de veehouderij. *“De wettelijke grens voor het maximaal aantal te houden dieren wordt periodiek naar beneden bijgesteld tot de veehouderij als geheel opereert binnen de menselijke maat”* (PvdD, 2012).

7.5 Samenvatting: paradigma-shift en de menselijke maat

In de jaren tachtig en negentig is sprake van een dominant beleidsparadigma waarin schaalvergroting als oplossing is gezien voor beleidsproblemen. Kleine scholen, ziekenhuizen en gemeenten worden gezien als een maatschappelijk probleem. De overheid heeft fusies met meer of minder zachte hand afgedwongen, zowel in het basisonderwijs als bij ziekenhuizen en gemeenten. De beleidsdoelen zijn gericht op het opschalen van kleine scholen, ziekenhuizen en gemeenten. Daartoe worden voorstellen gedaan om de minimumnormen op te hogen, maar als kwantitatieve normen politiek onhaalbaar zijn, worden kwalitatieve criteria opgenomen die aansturen op schaalvergroting. De financiële prikkels in bekostigingssystemen worden bijgesteld. Fusies worden aangemoedigd via het bouwbeleid rond ziekenhuizen. Regulerende instituties, zoals provincies en koepels van onderwijsbesturen, worden aangespoord om schaalvergroting aan te moedigen. De minister krijgt soms doorzettingsmacht om fusies af te dwingen via wetswijzigingen. Instituties die fusies complexer maken, zoals een onafhankelijke commissie, worden afgeschaft. Daar waar de minister geen bevoegdheden heeft, zoals bij de ziekenhuizen, wordt via openbaar gemaakte namenlijstjes druk uitgeoefend op kleinschalige instellingen.

Eind jaren negentig komt het dominante paradigma van schaalvergroting onder druk te staan. Ten aanzien van ziekenhuizen komt minister Borst politiek onder vuur, als zij haar toekomstvisie presenteert waarin veertig grote ‘hightech-zorgcentra’ resteren met satellieten. Als reactie dwingt de Tweede Kamer een periode van bezinning af: de ‘stand still’. Het dominant wordende kleinschaligheidsparadigma gaat gepaard met de metafoor van de menselijke maat. De verandering is duidelijk zichtbaar in het regeerakkoord van het eerste kabinet Balkenende in 2002. Voor het eerst in twintig jaar wordt dan in een regeerakkoord gepleit voor kleinschalig onderwijs en de vorming van steeds grotere scholen af te remmen. In de zorg zijn organisaties op een menselijke maat nodig. En bestuurlijke herindeling van gemeenten is geen antwoord indien deze tegen de wil van de bevolking wordt opgelegd: het motto wordt *“alleen van onderop”*. In het basisonderwijs is dan al een beweging in gang gezet, die zich manifesteert onder het tweede Paarse kabinet via een miljardeninvestering in klassenverkleining. Bij de invoering van lumpsum komt er

flankerend beleid zodat kleine besturen kunnen blijven bestaan. In de bekostiging wordt een kleine scholen-toeslag ingebouwd. Daarna komt een beweging op gang die leidt tot een landelijke fusietoets. In de bekostiging van ziekenhuizen wordt dan de fusiebonus afgeschaft en komen er kleinschaligheidstoelagen. Bij de ziekenhuizen wordt geregleerde marktwerking ingevoerd. Om meer greep te krijgen op fusies, wordt de kritische grens verlaagd van 50% naar 35% marktaandeel. De bagatel wordt verlaagd zodat middelgrote zorgfusies getoetst worden. In het beleidskader herindeling worden in 2002 criteria opgenomen die voornemens tot gemeentefusie ontmoedigen.

Vanaf 2012 wordt het beeld meer diffuus. In de zorg wordt de in 2008 in gang gezette *“dubbele schaalbeweging”* verder doorgevoerd, waarbij er druk komt te leggen op ziekenhuizen om topzorg, spoedeisende eerstehulp en verloskundige zorg te concentreren en waarbij verder deconcentratie plaatsvindt richting de ‘eerste en anderhalve lijn’. Per 2014 komt er een zorg-specifieke fusietoets die de minister een nieuwe bevoegdheid geeft om grote instellingen te splitsen. Kleine streekhuizen krijgen financiële steun.

In het basisonderwijs ontstaat een ander soort dubbele schaalbeweging onder het tweede kabinet Rutte als fusies van kleine scholen worden gestimuleerd, vooral in krimpgebieden, en de ‘cultuur van groeien om te groeien’ moet worden doorbroken.

Voor gemeenten lijkt er ook sprake van een dubbele schaalbeweging, maar daarbij ligt het accent sterk op schaalvergroting van gemeenten via een verhoging van de minimale schaalnorm naar 100.000 inwoners. De wens van het tweede kabinet Rutte om tegelijkertijd dorpsraden en wijkraden te stimuleren heeft een enigszins retorisch karakter.

8 Politieke voorspraak-coalities en schaalbeleid

Daar waar in het vorige hoofdstuk het discours van de regering en het departementale beleid zijn bestudeerd, worden nu de opvattingen van politieke partijen beschreven. Beschreven wordt hoe politieke partijen voorspraak-coalities vormen, die leiden tot (stem)gedrag bij wetgeving en moties en wedstrijden tussen deze coalities in het ‘framen’ van schaal, waaronder het gebruik van nieuwe metaforen zoals ‘leerfabrieken’. De informatiebronnen zijn de verkiezingsprogramma’s bij twaalf verkiezingen tussen 1980 en 2017. Voor het bepalen van de voorspraak-coalities zijn de verslagen van debatten, de teksten van moties en de uitslagen van stemmingen over moties en wetsvoorstellen van belang. Daarbij zijn politieke partijen gegroepeerd naar politieke hoofdstromingen: confessionelen, liberalen, sociaaldemocraten en nationaalpopulisten. De sectoranalyses voor het basisonderwijs (§ 8.1), ziekenhuizen (§ 8.2) en gemeenten (§ 8.3) worden telkens afgesloten met een grafiek die samenvat in welke mate er politieke aandacht bestond bij verkiezingen voor kleinschaligheid of grootschaligheid.

8.1 Voorspraak-coalities basisonderwijs 1980-2016

8.1.1 Polarisation en compromisvorming rond kleine basisscholen (1980-1999)

In de verkiezingsprogramma’s van 1981 en 1982 staan kleine scholen binnen kleine woonkernen hoog op de politieke agenda. Een confessionele discourscoalitie van het CDA en de kleinere christelijke partijen staat pal voor de vrijheid van onderwijs in artikel 23 van de Grondwet. Decentralisatie van taken moet rechtstreeks plaatsvinden naar besturen voor bijzonder onderwijs. Daarbij hoort behoud van keuzevrijheid voor de zogeheten kleine richtingen, zoals het reformatorisch onderwijs. Het CDA wil dat spreiding van scholen naar levensbeschouwing wordt gewaarborgd met bijzondere aandacht voor het behoud van kleine basisscholen in verband met hun sociaal-culturele functie. De bovengrens is bereikt als het contact tussen onderwijzer en leerling niet meer goed functioneert, zo stelt de RPF. Op grote scholen is de leerling één van de velen, terwijl op kleinere de leraar meer aandacht heeft (SGP, 1981).

Een niet-confessionele discourscoalitie van de VVD en de PvdA pleit voor een beleid waarbij gemeenten op lokaal niveau het onderwijsaanbod op peil gaan houden. Deze partijen vinden elkaar in de wens om het openbaar basisonderwijs daarbij te beschermen. Een samenwerkingsschool, ontstaan door fusie van een openbare en christelijke basisschool, biedt op het platteland uitkomst voor die dorpen en wijken waarin twee kleine schooltjes staan. De VVD vindt dat de kleine school gehandhaafd kan worden, maar alleen mits dat onderwijskundig verantwoord is en binnen de financiële mogelijkheden uitvoerbaar.

De standpunten over de minimale schaal van scholen hangen samen met het beeld van teruglopende leerlingenaantallen. De basisschool heeft mede een sociaal-culturele betekenis en de sluiting moet daar tegen worden afgewogen, *“ook bij terugloop van het leerlingental”* (D66, 1981). Het CDA spreekt over de vrees dat de kleinste scholen *in kleine gemeenschappen* de dupe worden. De RPF spreekt over een levensgrote angst in *kleine plattelandsgemeenten* voor een dreigende koude sanering. De Communistische Partij Nederland (CPN) vraagt de garantie dat er geen onderwijskundige kaalslag zal zijn in vele dorpen. De PvdA wil verschralling in kleine kernen tegengaan.

Dit bepalende beleidsbeeld keert terug in de verkiezingsprogramma's van 1986: *“De drastische terugloop van het leerlingenaantal maakt een reorganisatie van het scholenbestand onvermijdelijk”*, zo stelt de PvdA. Waar door dalende leerlingentallen slechts één school kan bestaan, is de openbare school een basisvoorziening. De socialistische en communistische partijen willen met een kleinschalig onderwijssysteem verschralling van het platteland tegengaan, net als de christendemocraten: *“Voorkomen moet worden, dat kleine kernen verstoken raken van basisonderwijs en kinderopvang, winkels voor de dagelijkse aankopen en eerstelijns gezondheidszorg. In uitzonderingsgevallen moet door het verlenen van ontheffing van de norm het voortbestaan van een kleine school worden gegarandeerd”*, zo stelt het CDA in 1986.

De confessionele partijen pleiten voor versterking van bestuurskracht van het bijzonder onderwijs. Opheffing en fusie mogen niet ten koste gaan van de mogelijkheid een school van gewenste richting te bezoeken. De overheid mag geen druk uitoefenen op een samenwerkingsschool (GPV, 1986).

De sociaaldemocraten zien de verzuilde structuur als ondoelmatig. Taken moeten naar gemeenten worden gedecentraliseerd met provincies als regisseur van voorzieningen. Basisonderwijs wordt een gemeentelijke zaak (PPR, 1986). Democratisering van het bijzonder onderwijs wordt voorwaarde voor rijkssubsidie (PSP, 1986).

In 1988 blijkt een liberale en sociaaldemocratische schaalvergrotingscoalitie dominant (Tweede Kamer, 1988). Regeringspartij de VVD dient een motie in die pleit voor schaalvergroting in alle sectoren, inclusief het basisonderwijs. *“In gang gezette onderwijskundige vernieuwingen, demografische en technologische ontwikkelingen en financieel-economische mogelijkheden maken een schaalvergrotingsbeleid noodzakelijk”* (TK, 1988-1989, 35 2063, nr. 47). De regering wordt uitgenodigd te bevorderen dat een commissie van onafhankelijke deskundigen op korte termijn wegen aangeeft waarlangs door herschikking in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs middelen gevonden kunnen worden om zorgverbreding en *fusiestimulering* mogelijk te maken. Kamerlid Franssen licht toe dat de VVD pal staat voor de kleine scholen op het platteland, maar in gemeenten vanaf 25.000 inwoners is ruimte voor een fusiestimuleringsbeleid gericht op

kleine scholen. Bij de stemmingen steunen de PvdA en D66 deze motie, terwijl de andere partijen tegen stemmen.⁸⁶ Daarmee ontstaat een meerderheid van 88 zetels. Regeringspartij het CDA is terughoudend ten aanzien van schaalvergroting, omdat dit ten koste gaat van geografische spreiding en richting. Minister Deetman (CDA) heeft zorgen over de positie van de kleine school bij autonomievergroting. *“Doordenking van schaalvergrotingseffecten is in dit verband de moeite waard. Ook daar is nu de commissie-Hirsch Ballin aan zet”*.⁸⁷ Het CDA vindt het onjuist als een en ander gaat werken als een hefboom naar schaalvergroting. Kamerlid Leerling (RPF) stelt dat een kleine school een belangrijke meerwaarde heeft voor de leefbaarheid van kleine kernen. Talloze ouders en schoolbesturen zijn ernstig verontrust over de bezuinigingen en hebben de Tweede Kamer benaderd om dit onheil af te wenden. Van der Vlies (SGP) vraagt of er in de nieuwe besturingsfilosofie alleen plaats is voor grote scholen en zet daarbij grote vraagtekens. Bij de stemming zijn de confessionelen echter duidelijk in de minderheid. Het CDA telt 54 zetels en de drie kleinere confessionele partijen tellen samen 5 zetels

In de aanloop tot de verkiezingen van 1989 staan de twee voorspraak-coalities opnieuw tegenover elkaar. *“Met het oog op vergroting van de doelmatigheid dient er een schaalvergrotingsbeleid te worden ontwikkeld.”*, zo stelt de VVD in haar programma. In kleine woonkernen moet openbaar basisonderwijs geborgd zijn, vinden de PvdA, GroenLinks en D66. Schaalvergrotingsprocessen en fusies mogen niet ten koste gaan van het openbaar onderwijs. GroenLinks noemt schaalvergroting een ernstig gevaar.

De confessionelen pleiten voor behoud van pluriformiteit en zijn kritisch ten aanzien van schaalvergroting en gedwongen fusies. Het decentralisatiebeleid mag voor het bijzonder onderwijs niet leiden tot sterkere sturing door de provinciale of lokale overheid. Voor kleine scholen met een eigen signatuur behoort plaats te blijven (GPV, 1989). Ministeriële richtlijnen en vergoedingssystemen moeten kleine scholen niet in hun bestaan bedreigen en lineaire bekostiging wordt afgewezen (SGP, 1989).

De twee discourscoalities krijgen elk steun van eigen deskundigen. Medio 1989 verschijnt het rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau met de titel *“Naar een schaalvergrotingsbeleid in het onderwijs?”* (SCP, 1989). Het SCP noemt strategieën om schaalvergroting op gang te brengen, zoals hogere opheffingsnormen, ontmoediging van

⁸⁶ Hoewel de PvdA en D66 de VVD-motie steunen, plaatsen zij tijdens het debat wel kanttekeningen. PvdA-Kamerlid Worrel vraagt zich tijdens het debat af autonomievergroting bereikt kan worden zonder min of meer afgedwongen schaalvergroting. *“Voor mijn fractie is dat nog maar de vraag en over de wenselijkheid van die schaalvergroting laten wij ons op dit moment nog niet echt positief uit.”* D66-Kamerlid Nuis stelt dat er een jachtig besef is, dat er veel moet worden gedaan in weinig tijd. Bij eerdere vernieuwingsoperaties was er een combinatie van vernieuwing met bezuiniging. Dit heeft bij het onderwijs een diep wantrouwen tegen elke vernieuwing veroorzaakt. *“De zuinigheid van gisteren maakt de paarden weerspannig die nu de kar van de vernieuwing moeten trekken.”*

⁸⁷ Het is daarom opvallend dat de VVD-motie oproept tot het instellen van een tweede commissie.

stichting van nieuwe scholen, grote scholen financieel belonen en kleine ontmoedigen en het stellen van onderwijskundige eisen die schaalvergroting uitlokken.

Vrijwel tegelijkertijd brengt de commissie Hirsch Ballin (1989) advies uit. De confessionele zorgen klinken daarin krachtig door. Er moet in het beleid meer worden erkend dat scholen een identiteit hebben gevormd door pedagogische idealen en godsdienst of levensovertuiging. Voor het basisonderwijs moet een toegankelijk, gespreid en divers voorzieningenpatroon gewaarborgd zijn. De overheid mag geen samenwerking en fusies afdwingen en hogere stichtings- en opheffingsnormen opleggen.

Najaar 1989 treedt het derde kabinet Lubbers aan waarin de christendemocraten de grootste partij zijn en de premier leveren met steun van de sociaaldemocraten van de PvdA en D66. In het regeerakkoord ligt een politiek compromis besloten, dat enerzijds de sociaaldemocraten de ruimte biedt om kleinere scholen te sluiten in stedelijk gebied en anderzijds de christendemocraten ruimte biedt om kleine scholen op het platteland te behouden. Bij de verdere uitwerking van het regeerakkoord krijgt dit compromis tussen het CDA en de PvdA de steun van de VVD, het GPV en GroenLinks en bestuurlijk draagvlak in de beleidsnetwerken in het onderwijs van werkgeversorganisaties en vakbonden. De hechte confessionele discourscoalitie uit de jaren tachtig raakt verbroken, waarbij de RPF en de SGP overblijven als criticasters.

Bij de begrotingsbehandeling najaar 1990 stelt minister Ritzen dat te veel middelen weglekken door het steeds kleinschaliger worden van het basisonderwijs (Tweede Kamer, 1990). PvdA-Kamerlid Netelenbos stelt dat schaalvergroting voor de stedelijke gebieden anders worden uitgewerkt dan voor het platteland, waar geen kaalslag mag plaatsvinden. Kamerlid Schutte van het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV) denkt dat enige schaalvergroting zeker wel mogelijk zal zijn in verstedelijkte gebieden. De D66-fractie houdt haar hart vast als schaalvergroting over de hele linie het wondermiddel voor alle kwalen dreigt te worden. Volgens Kamerlid Nuis (D66) is schaalvergroting soms goedkoper, maar als alle kosten in beschouwing worden genomen soms niet.⁸⁸ De confessionelen van de RPF zijn overwegend kritisch over schaalvergroting en hogere opheffingsnormen.

Najaar 1991 geeft staatssecretaris Wallage in het debat met de Tweede Kamer aan dat dit probleem het land vijftien jaar heeft beziggehouden en emotioneel buitengewoon speelt (Tweede Kamer, 1991a en 1991b). Eerder dat jaar is kritisch gesproken over voorstellen van een departementale werkgroep, medewerkers van het SCP en twee hoogleraren voor een landelijke opheffingsnorm van 250 leerlingen. Nadat deze zeer ingrijpende voorstellen op tafel zijn gelegd, voelen de afgezwakte regeringsvoorstellen aan als winst. Er worden geen 2.800, maar duizend scholen gesloten.

⁸⁸ Tot de kosten rekent hij alle niet in harde cijfers uit te drukken kosten, zoals *“onzekerheid van betrokkenen en het vele extra overleg dat ongetwijfeld ten koste gaat van de aandacht voor onderwijskwaliteit van alledag.”*

De regeringspartijen CDA en PvdA en oppositiepartij de VVD onderschrijven allen de gedachte *“groot waar groot kan en klein waar klein moet”*. Het oude beleid heeft gefaald. Er is sprake geweest van hap-snapbeleid, stelt PvdA-er De Cloe. Na het basisonderwijs en twee HOB-operaties bleef de schoolgrootte afnemen doordat er scholen bijkwamen, stelt de VVD. De drie grootste partijen vinden dat de staatssecretaris erin is geslaagd de schaalverkleining een halt toe te roepen zonder kaalslag op het platteland.

De partijen steunen de oplossing van de stichtings- en opheffingsnormen gerelateerd aan de leerlingdichtheid. *“De staatssecretaris heeft zijn zure appel laten rijpen”*. De PvdA is tevreden en het CDA en de GPV spreken steun uit. De VVD had graag een forsere stap gezet. De staatssecretaris zegt dat ook hij tot de forsere aanpak had willen overgaan: *“Daarover was met de mensen in het onderwijs en met beide regeringspartijen geen overeenstemming te bereiken”*. De staatssecretaris hoopt op de moed van bestuurders in de grotere steden en grotere schoolbesturen in het verstedelijkte gebied om royaal boven de minimale opheffingsnormen te gaan zitten.

Na dit politiek compromis rond de beleidsoperatie Toerusting en Bereikbaarheid wordt vanaf 1994 een antireactie zichtbaar. D66 stelt dat het niet verder wil gaan op de weg van schaalvergroting. Ook de RPF pleit voor rust omdat de voortdurende bezuinigings- en schaalvergrotingsoperaties een zware wissel hebben getrokken op onderwijsgeven en bestuurders. De Socialistische Partij introduceert de term *leerfabriek*. *“Schaalvergroting die leidt tot het ontstaan van massale en onpersoonlijke 'leerfabrieken' is niet bevorderlijk voor de kwaliteit van het onderwijs”* (SP, 1994). Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in 1995 roept CDA-leider Heerma met een motie op de eenzijdige nadruk op fusies te verminderen. *“Het CDA constateert dat fusie en schaalvergrotingsprocessen in het onderwijs veel organisatorische en bestuurlijke tijd vergen. De partij is van oordeel, dat de onderwijskundige vernieuwingsprocessen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs en in de mbo-sector hierdoor in de knel komen”* (TK, 1995-1996, 24 400, nr. 6). De PvdA pleit in het verkiezingsprogramma van 1998 voor terughoudendheid met schaalvergroting nu in afgelopen jaren grote scholen zijn ontstaan.

8.1.2 Polarisatie en compromisvorming fusietoets (2000-2011)

In de aanloop tot verkiezingen op 15 mei 2002 pleiten partijen van rechts tot links voor het vasthouden van de menselijke maat in het onderwijs via kleinschalige scholen. Aan de liberale zijde pleit de VVD voor het eerst voor kleinere schooleenheden. D66 wil scholen terug naar een menselijk maat. Het CDA pleit voor *“klein waar het kan, groot waar het moet”* en het tegengaan van te grote scholen door het stellen van een maximumgrootte. Het CDA spreekt over ‘mammoetscholen’ in het basisonderwijs. De ChristenUnie wil dat de overheid zorg draagt voor kleinere schooleenheden. Ter linkerzijde pleiten de PvdA, de SP en GroenLinks voor behoud van kleine basisscholen en kleinere klassen. De menselijke maat hoort richtinggevend te zijn (PvdA, 2003). Er wordt een halt toegeroepen aan verdere

schaalvergroting en fusies in het onderwijs (GL, 2002). De term 'megascholen' valt (SP, 2002). De LPF en Leefbaar Nederland spreken over leerfabrieken en 'kolossale eenheden'.

Bij de Algemene Politieke Beschouwingen najaar 2001 vragen het CDA, D66 en GroenLinks aandacht voor kleinschaligheid in het onderwijs (Tweede Kamer, 2001). CDA-fractieleader De Hoop Scheffer stelt dat in een massale leerfabriek de overdracht van waarden en normen noodgedwongen naar het tweede plan verdwijnt. D66-leider De Graaf vindt dat het onderwijsbeleid in de laatste decennia is gekenmerkt door grootscheepse blauwdrukken en het stimuleren van grootschalige onderwijsinstellingen. *"Was vijf jaar geleden een basisschool van 200 kinderen nog een behoorlijk grote school, tegenwoordig zijn er diverse scholen met meer dan 1000 kinderen op één locatie, waarbij ik het heb over basisscholen. Ik vind dat een slechte ontwikkeling."* GroenLinks-leider Rosenmöller spreekt over onderwijsfabrieken waar een leerling een nummer is.

Bij de Algemene Politieke Beschouwingen op 19 september 2002 komt minister-president Balkenende te spreken over het onderwijs (Tweede Kamer, 2002). In het debat dient Kamerlid Giskes (D66) een motie in met steun van GroenLinks, de SP en de LPF. *"Van mening dat het de hoogste tijd is daadwerkelijk iets te ondernemen tegen de grootschaligheid en de anonimiteit in het onderwijs; van mening dat een kleinschalige leeromgeving met een menselijke maat niet alleen het onderwijs ten goede komt, maar ook een belangrijke bijdrage kan leveren aan de sociale cohesie en het gevoel van veiligheid; verzoekt de regering, zo snel als mogelijk is te komen met een concreet plan van aanpak hoe in deze regeerperiode de grote scholen daadwerkelijk kleiner kunnen worden"*. (TK, 2002-2003, 28 600, nr. 29). Premier Balkenende geeft aan dat het kabinet de intenties deelt, maar niet met een apart plan zal komen. D66 brengt de motie in stemming. De oppositiepartijen SP, GroenLinks, de PvdA, D66, Leefbaar Nederland, ChristenUnie en SGP stemmen voor. Dit levert 57 stemmen op. De 93 tegenstemmen van de regeringsfracties CDA, VVD en LPF verwerpen de motie.

Daarop wordt najaar 2003 gesproken over de lumpsum-bekostiging (Tweede Kamer, 2003). De PvdA-fractie is van mening dat kleinere scholen ernstig in de knel kunnen raken. De invoering van lumpsumbekostiging is vanwege de kleinschaligheid een riskante onderneming, zo stelt PvdA-lid Mariet Hamer. De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat lumpsumbekostiging formeel noch materieel mag dwingen tot institutionele of bestuurlijke schaalvergroting. De confessionele partijen zijn voorstander van grotere vrijheid via lumpsum, maar willen geen prikkel tot schaalvergroting. De vraag ontstaat of de risico's op schaalvergroting zodanig zijn, dat het *niet* invoeren van lumpsum denkbaar wordt. Nu D66 hecht aan kleinere scholen en er geen druk op schaalvergroting van de lumpsumbekostiging mag uitgaan, moet de politiek zich opnieuw bezinnen. Een motie van de PvdA, D66, LPF, CU, SGP en SP (TK, 2003-2004, 28 762 nr. 16) verzoekt de regering te garanderen dat de inzet van middelen, waaronder de kleine scholen-toeslag, op zodanige wijze plaatsvindt dat voorkomen wordt dat gedwongen schaalvergroting zal plaatsvinden. Alle partijen stemmen voor de motie, met uitzondering van regeringspartij de VVD.

Vanaf 2003 komen er in het discours over schaal zorgen bij over te grote schoolbesturen. Zowel de VVD als D66 spreken in hun programma's voor 2006 in negatieve termen over grote besturen waarin het lastig is voor leerkrachten als vakmensen hun werk te doen. De PvdA vindt dat de leraar er niets mee opschiet als de *circulaires uit Zoetermeer* worden vervangen door richtlijnen van het bestuur van een superschool met tientallen vestigingen en duizenden leerlingen. GroenLinks pleit ervoor het salaris van bestuurders aan banden te leggen. Ook de SP pleit ervoor dat schoolmanagers zelf gaan lesgeven en het salaris van bestuurders wordt gemaximeerd. De SP stelt dat de lumpsum de noodzaak versterkt om met bovenschoolse directies te werken. De bestuurslast neemt toe en er is sprake van vervreemding van de basis. *"Zijn de schoolbesturen het nieuwe ministerie van OCW, maar dan verzelfstandigd en veel minder democratisch dan nu het geval is?"* (SP, 2006). In 2006 sluit de PVV van Geert Wilders aan bij deze algemene beweging richting menselijke maat.

Bij het indienen van de motie voor een fusietoets in 2008 wijst het PvdA-Kamerlid Depla (PvdA) erop, dat er onvrede is in de publieke sector over het achter de horizon verdwijnen van de menselijke maat (Tweede Kamer, 2008b). De motie van de PvdA en de SP roept op tot een fusietoets en een tijdelijke fusiestop. *Constaterende dat er breed draagvlak is voor schaalverkleining in het onderwijs en dat de regering komt met een plan voor de menselijke maat; overwegende dat desalniettemin schaalvergroting en fusies in het onderwijs aan de orde van de dag zijn; verzoekt de regering in het plan voor de menselijke maat voorstellen te doen voor een fusietoets in het onderwijs en tot die tijd een fusiestop in te stellen"* (TK, 2008-2009, 31 135, nr. 11). Regeringspartijen PvdA en CDA en oppositiepartijen SP, GL, D66, PvdD en PVV stemmen voor de motie die zo een ruime meerderheid krijgt van 122 zetels. Regeringspartij ChristenUnie en oppositiepartij VVD stemmen tegen als kleine minderheid. Bij de onderwijsbegroting 2008 komt de fusietoets hoog op de agenda (Tweede Kamer, 2008c). De standpunten vallen in twee voorspraak-coalities uiteen.

De partijen ter linkerzijde, de PvdA, de SP en GroenLinks, steunen samen met de meer nationaal-populistische partijen ter rechterzijde de voorstellen. De PvdA is verheugd dat ouders en docenten de mogelijkheid krijgen om te 'defuseren' en is voorstander van een schaaltoets voor nieuw onderwijsbeleid. Kamerlid Jasper van Dijk (SP) pleit voor een zeer snelle invoering, desnoods met een spoedwet. GroenLinks vindt het van groot belang dat docenten, ouders en leerlingen instemmen met fusies en steunt 'defuseren' om het onderwijs terug te geven aan de mensen. PVV-Kamerlid Bosma is erg blij met de fusietoets vanwege het probleem van de spreekwoordelijke leerfabriek. Kamerlid Verdonk stelt: *"Ik hoor geluiden uit het onderwijsveld dat er een golf van schoolfusies te verwachten is. De bestuurders denken immers alleen aan hun eigen belangen. Die denken: nu of nooit. Wat mij betreft komt er een moratorium op schoolfusies"*.

De confessionele regeringspartijen, vooral het CDA en de ChristenUnie, zijn voorstander van een fusietoets, maar dan wel *buiten de politiek*. Oplossingen moeten niet verzeilen in een nieuwe centraliseringslag, maar recht doen aan de autonomie van instellingen en het zelfregulerend vermogen van de sector. Bestuurders zijn soms bezig vanuit hun ivoren

toren, zo stelt Kamerlid Jan Jacob van Dijk (CDA). Kamerlid Arie Slob (CU) waardeert de genuanceerde benadering van de minister.

De liberale en partijen VVD en D66 zijn zeer terughoudend. D66-woordvoerder Van der Ham wil voor de controle op fusies medezeggenschapsraden een vetorecht geven. *“Dat is pas echte democratie. Een commissie van wijze mannen en vrouwen die een fusietoets uitvoert, leidt wat ons betreft tot een te lang en te lastig proces”*. Een grote bestuurlijke organisatie hoeft kleinschalige uitvoering niet in de weg te staan. Fusies kunnen voordelen bieden, zo stelt D66.

Najaar 2009 wordt het wetsvoorstel verder besproken (Tweede Kamer, 2009). De voorspraak-coalities wijzigen niet. D66 vraagt of het mogelijk is de fusietoets in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs te beperken tot versterking van de medezeggenschap en een toets door een commissie alleen in te voeren in de sectoren mbo en hbo. Het CDA vraagt of de regering heeft overwogen de fusietoets voor het basisonderwijs niet in te voeren. Het wetsvoorstel wordt desondanks op 20 januari 2010 aangenomen in de Tweede Kamer.

In de verkiezingsprogramma's van 2010 wordt bij de confessionele partijen de verandering zichtbaar. Er is toenemende huiver voor inmenging van de overheid in het bijzonder onderwijs. Het CDA wil een cultuur van vertrouwen waarin samen met schoolbesturen heldere afspraken worden gemaakt over resultaten. Scholen zijn vrij in de wijze waarop ze deze resultaten behalen en moeten speelruimte hebben. De ChristenUnie erkent de zelfstandige verantwoordelijkheden van onderwijsinstellingen en vindt dat de overheid een stap moet terugdoen. De SGP maakt zich zorgen over de kritiek op het bijzonder onderwijs. Bij andere partijen staan fusies en grote scholen nog in een negatief daglicht, zo blijkt uit de verkiezingsprogramma's. *“Financiële prikkels voor scholen om te fuseren, worden daarom afgeschaft”* (VVD, 2010). D66 pleit voor kleinschalige en effectieve basisscholen: *“D66 wil geen verdere schaalvergroting van de grote individuele basisscholen en scholengroepen.”* De PVV ziet graag kleine scholen waar de leerling niet een anoniem nummer is. *“Geen fusies meer, kleinere scholen genieten de voorkeur”* (PVV, 2010). De PvdA wil een fusietoets om de neiging tot verdere schaalvergroting te temperen. *“Fusies tussen scholen gaan we streng toetsen”* (SP, 2010).

Bij de behandeling van wetsvoorstel voor de fusietoets in de Eerste Kamer januari 2011 wordt de wet aangenomen, maar niet zonder forse kritiek van liberale zijde en grote terughoudendheid van christendemocraten (Eerste Kamer, 2011). De VVD-fractie in de Eerste Kamer is uitgesproken negatief vanwege het overheidsingrijpen. Volgens Kamerlid Dupuis heeft haar partij de menselijke maat hoog in het vaandel, maar is de fusietoets slechts een vorm van bureaucratisering en daarom een ramp voor het onderwijs. Het CDA pleit voor maatregelen die niet zozeer fusies ontmoedigen, maar het voortbestaan van kleine scholen en kleine besturen stimuleren. Volgens de ChristenUnie kunnen besturenfusies in krimpgebieden zorgen voor behoud van kleine scholen.

Medio 2011 worden de beleidsregels bij de fusietoets besproken (Tweede Kamer, 2011). De PVV vindt dat een klimaat is geschapen waarin woningcorporaties, uitkeringsinstanties, zorginstellingen en onderwijsinstellingen ondernemertje spelen met belastinggeld. Het bestuur staat te ver af van de werkvloer. Er zijn leaseauto's gekomen, marktconforme salarissen, bonussen en langdurige adviseurscontracten na het afscheid. Intussen vinden drama's plaats. De liberalen en confessionelen nemen afstand van deze nationaal-populistische benadering van grote besturen. De VVD stelt dat idioterieën en excessen in het gedrag van bestuurders en suffende raden van toezicht niet moeten leiden tot het geforceerd verkleinen van onderwijsinstellingen. D66 vindt dat de politiek niet moet klagen zolang grote instellingen met een sterke medezeggenschapsraad het onderwijs kleinschalig organiseren. Het CDA noemt het beeld van graaiende onderwijsmanagers onjuist.

8.1.3 Krimp en de kleine school terug op de agenda (2012-2016)

In de verkiezingsprogramma's voor 2012 wordt enerzijds grootschaligheid in het onderwijs nog steeds problematisch gevonden door vrijwel alle partijen.⁸⁹ Anderzijds worden kleine scholen tevens een politiek probleem. De 'oude zorgen' uit de jaren tachtig keren terug over demografische krimp en de gevolgen voor kleine scholen op het platteland. Dit beleidsbeeld wint aan kracht. *"Zeker in krimpgebieden zal samenwerking noodzakelijk zijn om kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs te verzekeren"* (VVD, 2012). D66 wijst op de lagere onderwijskwaliteit en hogere kosten van kleine scholen. *"Scholen moeten niet te groot, maar ook niet te klein zijn."* (D66, 2012). In krimpgebieden moeten basisscholen het onderwijs concentreren en met een schoolbus vervoer regelen. Daarbij moet fusie tussen openbare en bijzondere scholen mogelijk zijn. De financiering maakt het voor kleine basisscholen onaantrekkelijk om te fuseren. Ook de PvdA vraagt aandacht voor het

⁸⁹ Aan liberale zijde spreekt de VVD zich uit tegen onderwijsfabrieken. *"Schaalvergroting heeft in te veel gevallen geleid tot een verslechtering van de onderwijskwaliteit."* (VVD, 2012). De PVV stelt dat het onderwijs is losgeslagen van haar kerntaak. *"Van nieuwe fusies is dus geen sprake en waar mogelijk wordt er juist ontvlecht"*, vooral in het hoger beroepsonderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (PVV, 2012). Ter linkerzijde gaat de PvdA uitgebreid in op schaalvergroting. Schoolbestuurders moeten zich bezighouden met de kwaliteit en niet met de zoveelste fusie. De partij pleit voor defusies en zeggenschap van ouders, leerlingen en leraren over hun school. De SP stelt: *"Dankzij een fusietoets worden nieuwe scholenfusies streng getoetst. Om schaalverkleining te stimuleren zorgen we dat scholen de kans krijgen uit een groot schoolbestuur te stappen"* (SP, 2012). GroenLinks wil kleinschaligheid in het onderwijs stimuleren. De Partij voor de Dieren is kritisch over grootschaligheid en leerfabrieken die zijn ontstaan door bezuinigingen en fusies. Het CDA heeft als uitgangspunt dat het onderwijs kleinschalig wordt georganiseerd, dat instellingen een menselijke maat hanteren, een beter evenwicht tot stand brengen tussen de gelden voor het primaire onderwijsproces en de diverse managementlagen. Als alle betrokkenen het erover eens zijn, kan een school zowel de-fuseren of fuseren. De ChristenUnie wil bij fusies in het onderwijs de menselijke maat weer maatgevend laten zijn en eventueel 'defusies' mogelijk maken (CU, 2012). Schoolbesturen moeten hun zaakjes op orde hebben en hun eigen boontjes doppen (SGP, 2012).

probleem van heel kleine scholen met minder dan veertig leerlingen en scholen met zo weinig leerlingen dat er geen kwaliteit geboden kan worden. Er zijn perverse prikkels voor kwaliteitsimpulsen voor kleine scholen in plattelandsgebieden. Deze prikkels en blokkades moeten worden weggenomen. Fusies die levensbeschouwelijke grenzen overschrijden, moeten mogelijk worden. Ook GroenLinks wil in krimpgebieden creatieve oplossingen die de kwaliteit op kleine scholen waarborgen (GL, 2012). *“Het platteland moet leefbaar blijven onder meer door kleine basisscholen open te houden.”* (PvdD, 2012).

En net als in de jaren tachtig pleiten de confessionele partijen voor behoud van kleine basisscholen in krimpgebieden, vooral vanuit het belang van het confessioneel onderwijs. Het CDA wenst scholen vrij te laten als het gaat om fusies en ‘defusies’ (CDA, 2010). De ChristenUnie wil de positie van kleine basisscholen die voldoen aan de kwaliteitsnorm versterken en is tegen ophoging van de stichtingsnorm en voor handhaving van de kleine-scholentoeslag vanaf vijftig leerlingen (CU, 2010). Ook de SGP vraagt in haar programma aandacht voor het behoud van kleine schoolbesturen en kleine basisscholen.

In februari biedt staatssecretaris Dekker eerst het rapport van de Onderwijsraad aan over ‘Grenzen aan kleine scholen’ (Ministerie van OCW, 2013a). De onderwijsraad stelt onder meer voor de minimale opheffingsnorm te verhogen van 23 naar honderd leerlingen. Dit voorstel roept forse weerstand op bij de confessionelen. De fractievoorzitter van de ChristenUnie laat weten dat zijn partij op de barricaden gaat voor het behoud van kleine scholen. Maart 2013 verschijnen nieuwe berichten dat het kabinet het doel heeft om de toelage voor kleine scholen te schrappen. Direct daarop volgen vragen van het CDA-lid Rog naar de plannen, waarbij hij wijst op de emoties in het land (Tweede Kamer, 2013a).

De staatssecretaris maakt in mei zijn plannen bekend voor wat betreft kleine scholen en krimpgebieden (Ministerie van OCW, 2013c). In de Tweede Kamer trekken de confessionele partijen samen op voor het behoud van de kleine scholen-toeslag. Het CDA heeft grote moeite met het *“frame”* dat kleine basisscholen gelijkstaan aan problemen. Het CDA is blij dat dit kabinet het onzalige advies van de Onderwijsraad niet overneemt om lukraak alle scholen met minder dan 100 leerlingen te sluiten. Niet alleen in de Randstad, maar ook in dunbevolkte gebieden hebben kinderen recht op goed onderwijs. Het CDA vindt behoud van de kleine scholen-toeslag cruciaal en ziet niets in een fusiebonus om schaalvergroting te bevorderen.

Kamerlid Bisschop (SGP) geeft aan sterk de indruk te hebben dat de PvdA de discussie over kleine scholen in krimpgebieden aangrijpt om een dubbele agenda uit te voeren en een stelselwijziging te bepleiten. Kamerlid Voordewind wijst erop dat de ChristenUnie het initiatief heeft genomen om in de Tweede Kamer een rondetafelgesprek te organiseren. Door het schrappen van de kleine scholen-toeslag verliezen mogelijk honderden dorpen hun kleine school. Een verruiming van de fusietoets in krimpgebieden is akkoord, mits ‘mega-schoolbesturen’ worden voorkomen en er geen sprake is van fusiedwang. Ook de SP merkt op dat het verlies van de toeslag in dezelfde richting stuurt als gedwongen opheffing van kleine scholen en maakt zich zorgen over de opheffing van de laatste school. *“Een te bruuske beëindiging van de toeslag heeft een bloedbad tot gevolg”*. Beertema (PVV) merkt

op dat het advies van de Onderwijsraad technocratisch is en te veel gedacht vanuit de harde logica van het spreadsheet en efficiency.

De regeringspartijen PvdA en VVD pleiten voor een toeslag voor de laatste school in een straal van drie kilometer en modernisering van de regels rond samenwerkingsscholen van openbaar en bijzonder. D66 pleit voor de afschaffing van de fusietoets voor kleine scholen. Een motie van de coalitiepartijen verzoekt de bekostiging van kleine scholen zo uit te werken dat de onderwijskwaliteit voorop staat, samenwerkingsscholen tussen openbaar en bijzonder onderwijs mogelijk worden, de bekostiging rekening houdt met regiokenmerken en het behoud van de laatste school in een straal van drie kilometer. Deze motie krijgt een ruime meerderheid door de steun van de regeringspartijen, 50plus, D66 en GroenLinks. De confessionele partijen, SP, PvdD en PVV zijn tegen.

Een viertal moties om de kleine scholentoeslag te behouden dan wel de laatste scholen in dorpen en buurten te behouden krijgen onvoldoende steun. De confessionelen, de PVV, de SP, GroenLinks en de Partij voor de Dieren stemmen voor, maar de regeringspartijen en D66 houden ze af. De motie van de ChristenUnie en anderen over de consequenties van de plannen voor kleine richtingen wordt wel met algemene stemmen aangenomen.

Rond dezelfde tijd speelt de politieke nasleep van de zaak Amarantis. In maart 2013 dient de SP-fractie een motie in die overweegt dat schaalvergroting is doorgeslagen en daarom de regering oproept na te denken over schaalverkleining (Tweede Kamer, 2013a). De PVV, de SGP, de ChristenUnie, 50plus, GroenLinks de PvdD en de SP stemmen voor. Het CDA, de PvdA, D66 en de VVD stemmen tegen, zodat deze motie wordt verworpen.

Daarop brengen de bewindslieden van OCW hun agenda uit voor versterking van de bestuurskracht in het onderwijs (Ministerie van OCW, 2013b) en volgt een debat (Tweede Kamer, 2013b). Daarbij komen de meer populistische partijen, de SP en de PVV, geïsoleerd te staan. Kamerlid Rog (CDA) opent het debat met de stelling dat het er bij veel scholen goed aan toegaat. Hij wil daarom uitkijken met het opleggen van generieke maatregelen en wetten in reactie op incidenten. De fusietoets is een voorbeeld van een verkeerde maatregel: *“een goedbedoeld instrument om onwenselijke schaalvergroting een halt toe te roepen. Naar nu echter blijkt, belemmert de fusietoets fusies waar alle betrokkenen het gewoon over eens zijn, bijvoorbeeld door een rigide toepassing van het criterium dat een schoolbestuur na fusie niet een marktaandeel mag hebben van meer dan 50% in een bepaalde regio. Ook belemmert de fusietoets samenwerking in krimpgebieden”*. Het CDA vraagt voor het primair onderwijs de fusietoets af te schaffen of aan te passen. PVV-Kamerlid Beertema merkt in reactie op dat het CDA ten onrechte vertrouwen geeft.

Medio 2014 volgt er een algemeen overleg over de fusietoets (Tweede Kamer, 2014a). D66 pleit voor afschaffing en dient een motie in om de fusietoets voor het primair onderwijs te schrappen, die slechts de steun krijgt van 50plus en dus wordt verworpen.⁹⁰

De confessionelen zijn kritisch op de fusietoets, maar ook op schaalvergroting en van rijkswege afgedwongen fusies die de identiteit bedreigen.⁹¹ Een motie van de SGP roept op tot het versoepelen van de criteria ten aanzien van de marktpositie in het basisonderwijs, maar deze motie wordt door een meerderheid van de PvdA, de VVD, GroenLinks de SP en de Partij voor de Dieren verworpen.

De sociaaldemocraten, sociaal-ecologen en de nationaal-populisten vormen een coalitie vóór de net ingevoerde fusietoets. Voor de PvdA staat de menselijke maat centraal en daarom is de fusietoets nodig, zo stelt Kamerlid Ypma. Volgens Kamerlid Klaver (GroenLinks) wil de regering warm en koud tegelijk blazen. In de krimpgebieden moet veel meer worden samengewerkt en gefuseerd. In grootstedelijke gebieden wil de politiek fusies en schaalvergroting afremmen. Voor dat maatwerk biedt de fusietoets mogelijkheden. Beertema (PVV) wijst op de grootschaligheidsdrift en de bestuurlijke megalomanie die uit de hand zijn gelopen in alle onderwijssectoren. Koepels van bestuurders pleiten er voor de fusietoets onschadelijk te maken. Het devies van de minister was “niet groter dan nodig en klein waar het kan”. Omdat negentig procent van de fusieaanvragen wordt gehonoreerd, is een scherpere fusietoets gewenst, zo stelt de PVV. De SP en de PVV dienen moties in die aandringen op het afzien van versoepeling van de fusietoets of uitstel van de besluitvorming, maar deze krijgen slechts de steun van de PVV, Kamerlid Bontes, GroenLinks en de PvdD en worden net als de moties van D66 en De SGP verworpen.

Moties die wel een politieke meerderheid vinden, dringen aan op het behouden van de kleine scholen-toeslag en een procedure die medezeggenschapsraden de mogelijkheid biedt om de fusie-effectrapportage te laten beoordelen door de onafhankelijke commissie en het opnemen van demografische krimp als rechtvaardigingsgrond voor fusie. Een PvdA-motie roept de regering op om in krimpgebieden fusies te blijven toetsen indien het aantal leerlingen in een bestuur voor basisonderwijs groter wordt dan 2.500. Deze motie wordt met een nipte meerderheid aangenomen, waarbij van de confessionele zijde de SGP en de ChristenUnie meestemmen, terwijl het CDA, de VVD en D66 tegen stemmen.

⁹⁰ Kamerlid Van Meenen (D66) stelt dat de fusietoets er is gekomen vanwege incidenten in het mbo en het hbo en daar mag de toets blijven bestaan, maar in de sectoren po en vo mag hij worden afgeschaft. De D66-fractie pleit voor het versterken van de medezeggenschap als correctiemechanisme. Bestuurders moeten de noodzaak van een fusie goed kunnen uitleggen aan leerlingen en hun ouders en het personeel.

⁹¹ Kamerlid Rog (CDA) vindt dat de fusietoets in het leven is geroepen vanwege ongewenste effecten in het mbo en het hbo en vervolgens is uitgerold naar het po en vo. Het voornemen om de fusietoets op te rekken, heeft de steun van de CDA-fractie. Het CDA wil de fusietoets behouden voor zeer grote fusies. De SGP-fractie en ChristenUnie sluiten zich bij deze stelling aan. SGP-Kamerlid Bisschop laat weten dat zijn fractie niet bijster enthousiast was over de fusietoets en zich de wens tot aanpassing goed kan voorstellen. Voordewind (ChristenUnie) wijst op druk om te fuseren als bedreiging van de positie van het bijzonder onderwijs. Prikkels tot fusie mogen niet leiden tot fusiedwang.

Najaar 2014 vindt debat plaats over de mogelijkheden om binnen de context van artikel 23 van de Grondwet over te gaan tot richtingvrije planning, zoals geadviseerd door de Onderwijsraad (Tweede Kamer, 2014d). Kamerlid Voordewind (ChristenUnie) vreest dat de voorstellen leiden het verdwijnen van de laatste school van een richting in een regio. Meestal biedt een laatste school kwalitatief goed onderwijs, is de ouderbetrokkenheid daar groot en heeft hij een sterke identiteit. *“Scholen van een kleine richting zijn in de Randstad vaak geen kleine scholen; in de grote steden ligt de gemeentelijke opheffingsnorm rond de 200 leerlingen”*. De ChristenUnie en SGP dienen een motie in die de regering vraagt te onderzoeken of de gemeentelijke opheffingsnormen in gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid kunnen worden verlaagd naar 145 leerlingen.

De staatssecretaris komt met een brief over de mogelijkheden om nieuwe basisscholen te stichten vanuit een vernieuwde interpretatie van artikel 23 van de Grondwet (Ministerie van OCW, 2015). In een schriftelijke reactie stelt de PvdA-fractie dat de ruimte voor een vernieuwend en innovatief onderwijsaanbod nooit onbeperkt kan zijn (Tweede Kamer, 2015a). *“Een al te grote wildgroei van zeer kleine scholen moet worden voorkómen”*. Tegelijk hoopt de partij op meer mogelijkheden om in krimpregio's een school in stand te houden, zoals bepleit door de vereniging van kleine scholen.

De verkiezingsprogramma's voor 2017 laten zien dat schaalthema's actueel blijven. De VVD pleit voor meer mogelijkheden om een nieuwe school te starten. D66 pleit voor ingrijpende aanpassing van artikel 23 en wil echte invloed van ouders en docenten op het schoolbeleid. De liberalen wensen eveneens schaalvergroting van kleine basisscholen in krimpgebieden. Daarbij moet de fusietoets worden afgeschaft (VVD, 2016). In gebieden met sterk dalende leerlingenaantallen moeten scholen samenwerken of samengaan (D66, 2016).

De PvdA stelt voor de menselijke maat tot standaard te maken en legt verantwoordelijkheid bij besturen: *“Schoolbesturen, studentenraden en ondernemingsraden maken onderling bindende afspraken over de organisatie en inrichting van het onderwijs”* (PvdA, 2016). De PvdA vindt dat kleine dorpsscholen bestaansrecht hebben vanwege de sociale verbondenheid in kleine gemeenschappen en steunt zelfstandige dorpsscholen. De SP streeft naar maximale inspraak van studenten en docenten met een meer democratisch bestuursmodel op kleinschalige instellingen met een dienstbare schoolleiding (SP, 2016). De Partij voor de Dieren wil dat leraren, leerlingen en ouders meer autonomie krijgen. *“Onderwijs wordt toegesneden op de menselijke maat. Daarbij gedijen zowel leerlingen als leraren. Fusies tot schoolfabrieken zijn niet meer aan de orde”* (PvdD, 2016). Voor nieuwkomer DENK is kleinschalig onderwijs één van de prioriteiten en daartoe bepleit zij bekostiging die kleinschaligheid stimuleert (DENK, 2016).

De confessionelen staan pal voor de vrijheid van onderwijs en artikel 23 van de Grondwet. *“Een school, waar ouders en leerlingen inspraak hebben, kiest eerder voor beter onderwijs dan voor een megalomaan nieuw gebouw”* (CDA, 2016). In regio's waar de bevolking krimpt en de leefbaarheid van dorpen en kleine kernen onder druk staat, wil het CDA kleine scholen open houden. De ChristenUnie wil scholen niet zien als leerfabriek, maar als waardengemeenschap voor brede en maatschappelijke vorming en daarvoor zijn

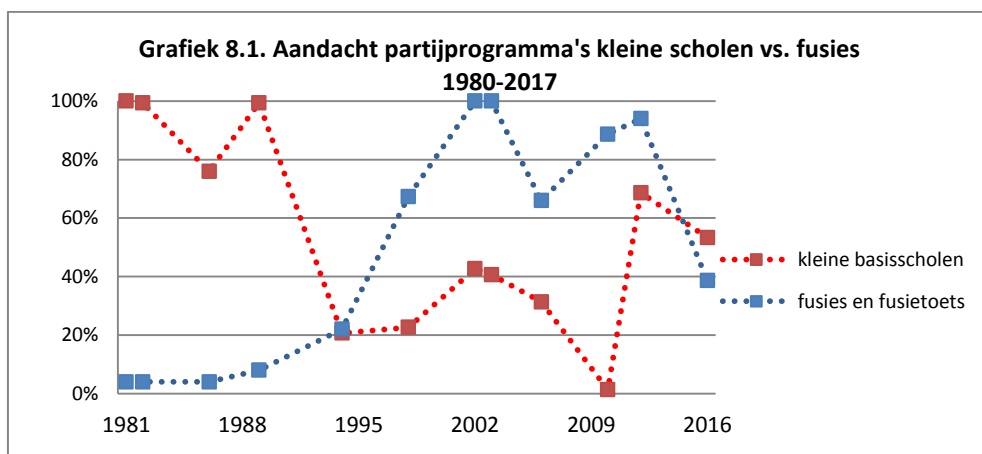
vertrouwen en rust nodig. De stichtingsnormen en opheffingsnormen moeten lager zodat er ruimte is voor het stichten van nieuwe scholen en behoud van scholen met een sterke identiteit (CU, 2016). In de identiteit van bijzondere scholen schuilt hun kracht (SGP, 2016).

8.1.4 Schaal van basisscholen in verkiezingsprogramma's

Voor basisscholen is in de verkiezingsprogramma's geturfd of er aandacht was voor (a) kleine basisscholen, waaronder de zorg om behoud van de kleine laatste school in een dorp of wijk en behoud van voldoende basisonderwijs in dunbevolkte gebieden en (b) het proces van schaalvergroting en het aantal fusies van scholen en een fusietoets van de overheid. De volgende zaken vallen op (zie grafiek 8.1).

Allereerst is er in de jaren tachtig veel aandacht voor kleine scholen in dunbevolkte gebieden, maar daarvan is bij de verkiezingen van 1994 weinig meer terug te zien. Aandacht voor kleine scholen blijft dan enige tijd vrij stabiel met een lichte stijging in 2002, waarna dit geheel van de politieke agenda is verdwenen bij de verkiezingen van 2010. Twee jaar later, in 2012, wordt er in de politieke programma's weer veel aandacht aan de kleine school op het platteland geschonken. Het thema is plotsklaps terug op de agenda.

Ten tweede valt op dat de aandacht voor schaalvergroting, grote scholen, scholenfusies en de behoefte aan een fusietoets zich tegengesteld lijkt te ontwikkelen aan de aandacht voor kleine scholen op het platteland. Er lijkt in de afgelopen vijftig sprake te zijn geweest van een wisselwerking. Dit zou kunnen duiden op een fenomeen dat in de bestuurskunde het relatieve aandachtparadigma wordt genoemd (Namenwirth, 1973; De Vries, 1999). De gedachte is dan dat de landelijke politiek en de overheid niet aan alles tegelijk aandacht kan schenken. Als de politieke zorgen over het voortbestaan van kleine schooltjes op het platteland domineren, verdwijnt de aandacht voor de nadelen van grote basisscholen of grote schoolbesturen en de nadelen van fuseren naar de achtergrond.



8.2 Voorspraak-coalities ziekenhuizen

Bij de Algemene Politieke Beschouwingen najaar 1980 laat de fractievoorzitter van de VVD weten dat een forse vermindering van het aantal ziekenhuisbedden een besparing kan opleveren van 250 miljoen gulden. Tijdens de begrotingsbehandeling dringt de VVD er op aan dat het beleid gericht op beddenvermindering wordt geïntensiveerd (Tweede Kamer, 1980). Een VVD-motie vraagt de regering maatregelen te nemen voor een substantiële vermindering van overtollige bedden in ziekenhuizen (16 400-XVII, nr. 35). Slechts de CPN en de PSP stemmen tegen. Namens regeringspartij het CDA stelt Kamerlid Bakker dat de kleine ziekenhuizen niet alleen getroffen mogen worden. De CDA-fractie pleit voor *“een soort beddensolidariteit: het moet niet alleen gaan om sluiting van kleine ziekenhuizen.”*

8.2.1 Gedwongen fusie van kleine ziekenhuizen (1980-1999)

De confessionelen en liberalen zijn bij de verkiezingen van 1981 huiverig voor een te grote regulering door de rijksoverheid van de ziekenhuizen. Het CDA wil dat de noodzakelijke voorzieningen in dunbevolkte gebieden niet in gevaar komen. Vervanging van christelijke instellingen door algemene instellingen mag niet worden nagestreefd (GPV, 1981). De roep om democratisering vloeit voort uit revolutionaire opvattingen. Regeringsplannen bedreigen levensbeschouwelijke organisaties. Inrichtingen en ziekenhuizen moeten hun levensbeschouwelijke signatuur kunnen houden (SGP, 1981).

De VVD wil enerzijds dat de gezondheidszorg betaalbaar blijft met behulp van moderne methoden en de organisatie van kostbare voorzieningen per regio. Het overschot aan ziekenhuisbedden moet worden weggewerkt. Nationalisatie van de gezondheidszorg moet anderzijds worden verhinderd en het particulier karakter van het bestuur van de volksgezondheidsvoorzieningen moet gehandhaafd blijven (VVD, 1981).

Meer aan de linkerzijde pleiten politieke partijen juist voor een grotere regulering van de planning van ziekenhuisvoorzieningen door de overheid. De PvdA wil dat lokale en provinciale overheden grotere bevoegdheden krijgen en de centrale overheid de planning van nieuwe kostbare voorzieningen ter hand neemt (PvdA, 1981). Ook D66 kiest voor een grotere rol van provincies en rijk bij de planning. De PSP wil in elke regio een niet al te groot algemeen ziekenhuis. De beslissingen worden nu genomen door vrije ondernemingen en stichtingen en daarbij heeft het verplegend personeel door de strikt hiërarchische verhoudingen niets te vertellen, bijvoorbeeld als ziekenhuizen worden gesloten. De PPR hekelt de grootschalige curatieve zorg, het steeds verder verleggen van de grenzen van het technisch kunnen en het onmondig maken van de patiënt. De CPN vindt vermindering van ziekenhuisbedden niet acceptabel. Democratisering is belangrijk: gebruikers en werkers dienen meer zeggenschap te krijgen. Planning van voorzieningen van onderaf is vereist.

Dan publiceert CDA-minister Gardeniers in 1982 een lijst van ziekenhuizen die gesloten en gefuseerd moeten worden. Dit leidt tot commotie in de landelijke politiek (Tweede Kamer,

1982). De CDA-fractie houdt zich in de Tweede Kamer op de vlakte. En de liberalen steunen de minister in haar doestelling, maar uiten twijfels uit over het gekozen middel.⁹² Er ontstaat felle kritiek op de plannen van minister Gardeniers vanuit de kleinere confessionele partijen en de 'linkse' partijen.

De RPF en SGP willen kleine ziekenhuizen koesteren vanuit behoud van pluriformiteit en identiteit. Kamerlid Leerling (RPF) wijst erop dat haastige spoed zelden goed is. Een aantal voorstellen voor sluiting van ziekenhuizen is volstrekt onaanvaardbaar. Kamerlid Van Dis (SGP) vindt dat de Minister met het gooien van een grote steen in de vijver van de gezondheidszorg niet verstandig heeft gehandeld. De SGP wil kleine instellingen handhaven waarin de menselijke maat en het levensbeschouwelijk karakter worden bewaard. De manier waarop de betrokken ziekenhuizen bericht hebben gehad, getuigt niet van goede vormen, aangezien zij via de radio kennis moesten nemen van hun slachtoffer zijn.

Van sociaaldemocratische zijde zijn de verwijten aan de minister minstens even hard. *"Het zal duidelijk zijn dat dit inhoudt, dat de nu circulerende lijst, met alle ellende van te sluiten ziekenhuizen en afdelingen, van tafel moet"*, zo stelt PvdA-Kamerlid Müller. Van fractievoorzitter Ria Beckers (PPR) mag beddenvermindering niet betekenen dat ziekenhuiszorg verder van de mensen komt af te staan. Dat dreigt te gebeuren als kleine ziekenhuizen in de regio verdwijnen en grote bolwerken in de grote steden overblijven. Kamerlid Eshuis (CPN) is verbijsterd door het geringe respect voor de democratie. Al meer dan tien jaar zijn opeenvolgende kabinetten en parlement bezig om een goede wetgeving voor de gezondheidszorg te realiseren. Amper een jaar geleden is de Wet voorzieningen gezondheidszorg behandeld. De ministeriële plannen vegen jaren van provinciaal overleg van tafel en roepen afschuw en verzet op. Dat heeft nu de vorm van acties, maar straks die van processen. Het noemen van namen van ziekenhuizen is daarbij een schandaal.

De PvdA en D66 dienen een motie in waarin wordt gevraagd de beddenvermindering te verwezenlijken via de provinciale procedure en alleen voor provincies zonder plan over te gaan tot het plan-Gardeniers. Een Kamerbrede meerderheid van liberalen, confessionelen, inclusief regeringspartij het CDA, en sociaaldemocraten steunt de motie.

Bij de verkiezingen van 1986 blijven de voorspraak-coalities gelijk. De confessionelen zijn voor taakstellingen en regionale planning met behoud van het particulier karakter van instellingen. De VVD wil meer markt en minder overheid. De sociaaldemocraten, kleinere linkse partijen en D66 zijn kritischer op het particulier initiatief en willen meer beslissingsbevoegdheid bij provinciale en gemeentelijke overheden. De kleine ziekenhuizen

⁹² Kamerlid Dees (VVD) stelt dat zijn partij het volstrekt met de minister eens is dat er op een meer structurele wijze aan beddenreductie wordt gewerkt. De centralistische benadering heeft echter niet de voorkeur. Kamerlid Mik van regeringspartij D66 stelt dat een stevige stok achter de deur geen kwaad kan. Het optreden van de minister is moedig. Het hele veld vliegt in de touwen. De zeer vele beroepsprocedures die nu kunnen volgen, zijn volgens D66 ongewenst.

staan echter alleen bij de kleinere linkse partijen expliciet op de verkiezingsagenda⁹³ En ook in de verkiezingsprogramma's van 1989 spelen schaal en fusies geen grote rol. De confessionelen pleiten voor regionale afstemming van vraag en aanbod, waarbij vooral de kleinere christelijke partijen wijzen op het belang van pluriformiteit en levensbeschouwelijke identiteit. De Wet Ziekenhuisvoorzieningen en provinciale planning moeten worden vervangen door een regiovisie van zorgaanbieders en verzekeraars (CDA, 1989). Budgetfinanciering moet gepaard gaan met een grotere bestedingsvrijheid, deregulering en minder bureaucratie (VVD, 1989). En de sociaaldemocraten willen samen met D66 democratisering en overheidsinvloed behouden. De overheid dient verantwoordelijk te blijven voor de planning van voorzieningen en de invloed van lagere overheden zal worden vergroot (PvdA, 1989). De toegankelijkheid moet gewaarborgd blijven evenals een goede spreiding. Besluitvorming zal plaatsvinden aan de hand van wetenschappelijke informatie over medisch nut, behoefte en kosten. D66 stelt dat overheidsinvloed nodig is op de democratisering en planning van voorzieningen (D66, 1989). Indien door fusie in een regio slechts één ziekenhuis, verzorgings- of bejaardentehuis overblijft, moet deze een neutrale signatuur dragen. GroenLinks wil dat werkers en specialisten in loondienst komen van democratische zorginstellingen (GL, 1989).

De plannen begin jaren negentig van PvdA-staatssecretaris Simons van het derde kabinet Lubbers (CDA, PvdA en D66) om enerzijds het proces van schaalvergroting van grote ziekenhuizen af te remmen en anderzijds kleine ziekenhuizen te fuseren, leiden tot een nieuwe plaatsbepaling van de zijde van politieke partijen (Tweede Kamer, 1993). De regeringspartijen steunen de plannen. PvdA-Kamerlid Van Otterloo vindt een verdere schaalvergroting van topziekenhuizen niet nodig. Bij de kleine ziekenhuizen moet het kwalitatieve risico teruggebracht worden. *“Een klein ziekenhuis is misschien goed bereikbaar, maar degenen die erop aangewezen zijn als het ware verder van huis zijn als het geen adequate voorziening blijkt te zijn.”* Bij samenvoeging van kleine ziekenhuizen moeten het nieuwe instituut zich niet alsnog in de gevarenzone bevinden. Ten aanzien van nieuwe privéklinieken maakt de PvdA zich zorgen over de kleinschalige initiatieven.

Volgens Kamerlid Lansink (CDA) is er een kentering in het beleid ten aanzien van de schaalomvang van ziekenhuizen. De nieuw ingeslagen koers spreekt het CDA aan. Indien wordt gekozen voor een onder- en bovengrens voor ziekenhuizen ontstaat ongetwijfeld discussie over deze grenzen. Wellicht komt er ruimte voor een *“ander concept aan de onderkant. In dat concept is het denkbaar dat kleine ziekenhuizen samenwerkingsverbanden aangaan met poliklinische voorzieningen, waardoor andersoortige medisch centra ontstaan naast algemene ziekenhuizen”*.

Ter linker- en rechterzijde worden de regeringsplannen iets minder enthousiast ontvangen, vooral als het gaat om de positie van kleine ziekenhuizen. De kleinere confessionele partijen

⁹³ *“Kleine ziekenhuizen met een belangrijke plaatselijke of regionale functie dienen behouden te blijven.”* (CPN, 1986). De EVP wil meerdere, kleinere basisziekenhuizen per regio.

zijn kritischer over het fuseren van kleine ziekenhuizen. Kamerlid Van der Vlies (SGP) kan het geschetste denkmodel waarderen, maar wijst tegelijk op de positie van het streekziekenhuis, waar de bereikbaarheid en de emotionele binding een rol spelen. Kamerlid Beckers (Groen Links) kan eveneens met de grote lijnen instemmen, maar pleit ervoor de bereikbaarheid en spreiding van kleine ziekenhuizen goed in de gaten te houden.

In de verkiezingsprogramma's 1994 is de schaal van ziekenhuizen geen thema. Het CDA, het GPV en de RPF pleiten voor behoud van instellingen op levensbeschouwelijke grondslag. De PvdA vindt dat de overheidsbemoeienis groot moet blijven gelet op de financiële implicaties van ziekenhuisbouw. Alleen de SP is kritisch op het schaalvergrotingsbeleid en pleit voor kleine streekziekenhuizen: *"Terwijl kleine ziekenhuizen, dienstig aan velen, de poorten moeten sluiten, schieten de beautyfarms voor de happy few als paddenstoelen uit de grond."*

Het eerste Paarse kabinet (PvdA, VVD, D66) zet het beleid door, waarbij kleine ziekenhuizen gedwongen moeten fuseren of sluiten. De liberalen zijn te spreken over dit beleid (Tweede Kamer, 1996). Kamerlid Van Blerck-Woerdman (VVD) onderschrijft dat voor de achttien kleine ziekenhuizen slechts fusie met een groter ziekenhuis of sluiting resteert als optie. Van Boxtel (D66) hecht aan een dekkend landelijk netwerk van ziekenhuizen met verantwoorde kwaliteit en daarom moeten kleinere ziekenhuizen samenwerken met een grotere.

De christendemocraten zijn kritisch. Kamerlid Lansink (CDA) wil dat kleinere ziekenhuizen ruimte krijgen zich te ontplooiën. Formalisering en bureaucratisering van samenwerking met grotere ziekenhuizen kan uitdraaien op fusie. Tegen fusies bestaat geen bezwaar als deze werkelijk voordelen bieden. Ten koste van alles moet sluiting van kleinere ziekenhuizen worden voorkomen.

Bij de PvdA ontstaat medio jaren negentig een kritischer geluid. Kamerlid Oudkerk stelt dat grotere ziekenhuizen kleinere wegconcurreren. De PvdA-er vraagt de D66-minister Els Borst om de angst van kleinere ziekenhuizen voor een sterfhuisconstructie weg te nemen.

Marktwerving in de zorg staat hoog op de agenda in de verkiezingsprogramma's van 1998. De VVD wil dat de efficiëntie en doelmatigheid in de zorg worden vergroot, waarbij de besparingen worden omgezet in meer zorg. De PvdA vindt dat marktwerving kan bijdragen aan het verhogen van de doelmatigheid onder andere bij de interne bedrijfsvoering van ziekenhuizen. GroenLinks stelt dat in de regio een beperkt aantal zorginstellingen moet worden toegelaten om de concurrentie te beperken. De confessionele partijen vragen bij de regionalisering aandacht voor keuzevrijheid naar identiteit. *"Identiteitsgebonden zorgverlening is een kwaliteitsaspect van grote waarde en verdient een eigen plaats in de regionale planning"* (CDA, 1998). De mogelijkheid voor patiënten om te kiezen voor identiteitsgebonden zorg wordt gegarandeerd, zo stelt het GPV. Ook de SP pleit, in hardere termen dan de kleinere confessionele partijen, voor het openhouden van kleine streekziekenhuizen omdat mensen behoefte hebben aan kleinschalige voorzieningen dicht bij huis. *"Met mega-gezondheidsfabrieken is de gezondheidszorg niet gediend"* (SP, 1998).

8.2.2 De stand-still en de menselijke maat (2000-2010)

Minister Borst herhaalt voorjaar 2000 in overleg met de vaste Kamercommissie haar visie op de ziekenhuiszorg in de éénnentwintigste eeuw (Tweede Kamer, 2000a). Er komen ongeveer veertig interventiecentra voor zeer complexe zorg. Kleinere ziekenhuizen worden omgevormd tot poliklinieken en dagbehandelingscentra. De D66-fractie verdedigt als enige deze beleidsvisie. Anderen zijn kritisch.

Namens regeringspartner de VVD stelt Kamerlid Van Blerck-Woerdman dat de keuzevrijheid van patiënten wordt beperkt door een fusiegolf van ziekenhuizen die leidt tot monopolies. De VVD wil de financiële bevoordeling bij fusievorming afbouwen. PvdA-woordvoerder Rob Oudkerk stelt dat zijn fractie groot voorstander is van behoud van kleine ziekenhuizen en brengt zijn uitspraak uit 1996 in herinnering over sterfhuisconstructies.

Vanuit de oppositie sluiten GroenLinks, het CDA en de SP zich bij deze kritiek aan. De GroenLinks-fractie stelt dat kleine ziekenhuizen qua efficiency en kosten het gunstigst scoren. Volgens Kamerlid Buijs (CDA) gaan de bereikbaarheid van ziekenhuizen, samenhang met de eerste lijn en menselijke maat verloren door een ongebreidelde fusiegolf. Er heerst grote onrust bij kleine ziekenhuizen en de bevolking. De fusiebonus moet worden afgeschaft. Kamerlid Kant (SP) wil geen ontmanteling van kleine ziekenhuizen.

Een week later wordt het debat vervolgd. Het CDA-Kamerlid Buijs stelt: *“Tegelijkertijd is de minister van plan het totaal aantal ziekenhuizen terug te brengen van 100 naar 40. Hier wringt de schoen, hier zit de frictie. Inmiddels komen heel wat kleinere ziekenhuizen in de knel, bijvoorbeeld in Oldenzaal, Velp, Oosterhout, Venray, Wageningen, Zierikzee en vele kleine ziekenhuizen in Friesland.”*

Het CDA dient een motie in met steun van de regeringspartijen VVD, PvdA en D66 en oppositiepartijen SP, GroenLinks en ChristenUnie (TK, 1999-2000, 26 800 XVI, nr. 82). De regering wordt verzocht het College bouw ziekenhuisvoorzieningen een uitvoeringstoets te vragen over de gewenste ziekenhuisspreiding. Er wordt gevraagd om richtlijnen voor fusies van ziekenhuisvoorzieningen en een afschaffing van de fusiebonus. De motie wordt met algemene stemmen aangenomen.

Najaar 2000 wordt het discours vervolgd (Tweede Kamer, 2000b). Er wordt gepleit voor overheidsregulering van ziekenhuisfusies en het aanbod, ook door de liberalen. De minister de dient wettelijke bevoegdheid te krijgen zich uit te spreken over sluiting van locaties. Kamerlid Van Blerck-Woerdman (VVD) vindt maatregelen gewenst, zoals het financieel stimuleren dat ziekenhuizen buitenlocaties bij een fusie openhouden. Hoewel de verantwoordelijkheid primair berust bij partijen in het veld, moet de minister fusie- of samenwerkingsprocessen op hoofdlijnen toetsen.

Buijs (CDA) spreekt zijn ongerustheid uit over de sluipende ontmanteling van kleinere ziekenhuizen en fusies op grond van financieel-economische overwegingen. Namens de PvdA vindt Kamerlid Oudkerk dat samenwerking, fusie en spreiding van voorzieningen niet mag worden overgelaten aan ziekenhuisbesturen. Keuzevrijheid wordt gefrustreerd door monopolies. Kamerlid Kant (SP) onderstreept dat de minister sturingsmogelijkheden moet

hebben. Even belangrijk als concentratie van gespecialiseerde functies is het openhouden van kleinschalige basisvoorzieningen. Het belang voor de bevolking blijkt uit de onrust als sluiting dreigt. De SP steunt afschaffing van de fusiebonus en financiële steun aan kleine ziekenhuizen.

De Kamer vervolgt voorjaar 2001 het gesprek (Tweede Kamer, 2001a). Kamerlid Buijs (CDA) constateert dat de onrust in diverse regio's is toegenomen, zoals bij het Slotervaartziekenhuis in Amsterdam. Ook de VVD, D66, PvdA, GroenLinks en de SP merken op dat fusie- en samenwerkingsprocessen grote onrust onder burgers hebben doen ontstaan. De publieke tribune is goed bezet en één lid merkt op dat het niet vaak voorkomt dat mensen in grote getalen naar Den Haag komen om te pleiten voor hun ziekenhuis. *"Hoe kan het dan dat al die protestacties en die tienduizenden handtekeningen voor het behoud van kleine ziekenhuizen worden genegeerd?"* zo stelt de woordvoerder van GroenLinks. *"Terwijl de politiek discussieert over het behoud van kleine ziekenhuizen, gaat buiten de afbraak gewoon door"*, vult SP-Kamerlid Kant aan. CDA-Kamerlid Buijs vindt dat raden van bestuur lak hebben aan de regering en de Tweede Kamer en noemt het de hoogste tijd dat de minister daadkrachtig ingrijpt. PvdA-Kamerlid Oudkerk beoordeelt de dreigende sluiting van kleine ziekenhuizen als een historische vergissing en pleit voor een moratorium. De fracties pleiten voor het vervangen van de fusiebonus door een fusiemalus en kleinschaligheidstoelagen.

Najaar 2001 volgen opnieuw overleggen, onder andere naar aanleiding van een crisis bij het Slotervaartziekenhuis (Tweede Kamer, 2001b). De VVD-fractie wil kleine ziekenhuizen behouden, maar voelt niets voor overheidsingrijpen via nieuwe wet- en regelgeving. De PvdA pleit voor een wettelijk moratorium op fusies van ziekenhuizen. De SP noemt het idioot dat ondanks de wil van bevolking en de meerderheid van de regionale en landelijke politiek het proces van fuseren gewoon doorgaat. En GroenLinks vraagt zich af wie de dienst uitmaakt en vergelijkt minister Borst met een leraar die geen orde kan houden in de klas. Het CDA neemt een tussenpositie in tussen de liberalen en sociaaldemocraten en heeft een versteviging van het wettelijk kader nog in overweging.

Een CDA-motie met steun van de SGP, de ChristenUnie en PvdA, D66 en GroenLinks wordt aangenomen waarin wordt gevraagd om een *'standstill'*-periode wat betreft fusies of concentraties totdat de Kamer zich heeft kunnen uitspreken over spreidingscriteria.⁹⁴

In de aanloop tot de verkiezingen van 2002 en 2003 tekent de omslag zich af in de verkiezingsprogramma's. Het 'kleine ziekenhuis' is hoger op de politieke agenda gekomen. D66 vindt dat kleine ziekenhuizen, noodzakelijk voor zorg in de buurt, niet mogen verdwijnen. Een nieuwe vorm van bekostigen van instellingen moet er toe leiden dat kleinschaligheid niet langer wordt ontmoedigd (CDA, 2002). De ChristenUnie wil dat kleinere ziekenhuislocaties openblijven. De SGP wil dat de zorg niet als 'confectiepak', maar als 'maatkostuum' wordt geleverd en zo dicht mogelijk bij de patiënt wordt georganiseerd.

⁹⁴ De *'standstill'* wordt direct van toepassing op de fusie van klinische functies in Goes en Vlissingen.

De SGP maakt zich sterk voor kleinschalige ziekenhuizen die deel vormen van een groter regionaal netwerk met minimaal één ziekenhuis voor topklinische zorg. De sociaaldemocraten willen voldoende spreiding van goede basiszorg. *“Kleinere ziekenhuizen worden daarvoor in stand gehouden”* (PvdA, 2003). GroenLinks wil een goede spreiding van voorzieningen, ook in minder dichtbevolkte regio's. De SP pleit voor ziekenhuiszorg op menselijke maat. Kleine ziekenhuizen moeten open blijven. Met de schaalvergroting dreigt de menselijke maat verloren te gaan. Basisvoorzieningen, zoals verloskunde, kindergeneeskunde en spoedeisende hulpverlening, moeten in ieder ziekenhuis beschikbaar blijven. De Lijst Pim Fortuijn stelt dat kleine ziekenhuizen bestaansrecht hebben, wil meer handen aan het bed en minder managers en de patiënt weer het middelpunt maken. Alleen de VVD spreekt zich niet uit over schaalvergroting en kleine ziekenhuizen.⁹⁵

Anderhalve maand vóór de verkiezingen van 2002 worden de regering met de motie Arib c.s. verzocht zo spoedig mogelijk te berichten welke stappen gezet worden om wettelijk toezicht op concentraties en fusies te regelen (Tweede Kamer, 2002a).⁹⁶ Een maand na de verkiezingen wordt er opnieuw gesproken over kleine ziekenhuizen (Tweede Kamer, 2002b). SP-lid Kant en CDA-lid Buijs vragen naar de lopende fusies en de 'standstill'. En ook najaar 2002 worden de politieke zorgen over fusies en schaalvergroting van kleine ziekenhuizen breed gedeeld (Tweede Kamer, 2002c). Het CDA-Kamerlid Buijs wil dat de nieuwe minister laat zien wie de baas is. De ChristenUnie stelt dat ziekenhuisdirecties zich niets aantrekken van de maatschappelijke onrust. Aangezien het te lang geregend heeft, moet de minister ervoor zorgen dat de zon gaat schijnen, stelt SGP-lid Van der Vlies.

Bij de liberalen stelt VVD-woordvoerder Geert Wilders dat het aantal kleine ziekenhuizen fors is gedaald en het beleid is gericht op schaalvergroting en fusies. De D66-fractie wijst op onderzoek waaruit blijkt dat de helft van de bevolking recent te maken heeft gehad met een ziekenhuisfusie. Daarvan meent veertien procent dat de fusie een positieve invloed heeft gehad, maar 22% vindt dat de fusie een negatieve invloed heeft gehad.

De woordvoerder van Leefbaar Nederland noemt het onbegrijpelijk dat de politiek niet in staat is om de fusiebeweging een halt toe te roepen. De LPF en PvdA-fracties wijzen erop dat ondanks de 'standstill' ziekenhuizen worden ontmanteld en bedreigd. GroenLinks pleit ervoor dat ondernemingsraden, vakbonden, patiëntenorganisaties en stakeholders een grotere rol gaan spelen bij fusies.

⁹⁵ De liberalen willen een nieuw zorgstelsel met een duidelijk onderscheid tussen private en publieke verantwoordelijkheden. De overheid bouwt haar regulerende, aanbodbepalende en interveniërende rol af. Er komt onafhankelijk toezicht op marktwerking en transparantie.

⁹⁶ De SP, GroenLinks, de PvdA, het CDA, de ChristenUnie en de SGP stemmen voor. VVD en D66 tegen. Een motie van SP-Kamerlid Kant verzoekt de regering actief toezicht te houden op de fusiestop. Deze motie wordt door alle andere fracties verworpen. Een minder vergaande motie van de SP en het CDA verzoekt een inventarisatie te maken van ziekenhuislocaties die dreigen te worden opgeheven. Deze krijgt steun van de ChristenUnie en SGP, maar de anderen stemmen tegen en wordt zo verworpen.

Na een crisis rond de IJsselmeerziekenhuizen in Lelystad en Emmeloord stelt minister De Geus dat fusie onvermijdelijk is (Tweede Kamer, 2002d). De woordvoerders van alle fracties noemen dat een ongewenste uitkomst.⁹⁷ De SP, PvdA, GroenLinks, CDA, SGP en LPF dienen een motie in die de regering verzoekt geen fusies of concentraties van functies goed te keuren, vooruitlopend op een 'Referentiekader spreiding curatieve zorg'. De PvdA dient een motie in om een arbitragecommissie bij fusies wettelijk te regelen. De SP en GroenLinks dienen een motie in om ontmanteling van lager in de hiërarchie staande locaties tegen te gaan en te bevorderen dat medisch specialisten op deze locaties meedraaien.

Najaar 2003 vindt overleg plaats met de nieuwe minister van het tweede kabinet Balkenende, Hans Hoogervorst (Tweede Kamer, 2003). Namens de liberale regeringspartij bevestigt woordvoerder Edith Schippers dat er een marktmeester moet zijn om te voorkomen dat er minder diversiteit ontstaat. *"Als er regionale of zelfs bovenregionale monopolies ontstaan, hebben consumenten en cliënten minder keuzemogelijkheden en komt de zorg meer op afstand te staan, zodat het uitgangspunt voor marktwerking ongunstiger wordt."* Er wordt een aparte zorgautoriteit opgericht, omdat de mededingingsautoriteit onvoldoende in staat is als marktmeester op te treden. De VVD-fractie pleit tegelijk voor afschaffing van de 'standstill voor fusies'. *"De minister zou het groene licht moeten kunnen geven, als een fusie noodzakelijk is. De standstill voor fusies van ziekenhuizen is een te zwaar middel dat zou moeten worden afgeschaft."*

Regeringspartner CDA merkt op dat de 'standstill' niet wordt nageleefd en dat het nodig is wettelijke instrumenten te ontwikkelen. De ChristenUnie wil dat de 'standstill' over de volle breedte wordt gehandhaafd, behalve bij dreigend faillissement. Kamerlid Nawijn (LPF) vergelijkt de situatie bij de kleine ziekenhuizen met een dreigende dijkdoorbraak. De PvdA-fractie wil dat de minister het signaal afgeeft dat hij aan de 'standstill' vasthoudt. Kamerlid Kant (SP) vindt het de vraag of de krachten worden tegengegaan waardoor kleinere ziekenhuizen groter worden.

Het debat wordt vervolgd najaar 2004 (Tweede Kamer, 2004b). De minister laat weten dat de 'standstill' zal worden opgeheven: *"want stilstand is inderdaad achteruitgang"*. De liberale regeringspartijen VVD en D66 steunen deze lijn. *"De Raad voor de Volksgezondheid en de minister stellen dat er geen optimale schaalgrootte voor een ziekenhuis is. De VVD is het daarmee eens"*, zo stelt Kamerlid Frans Weekers.⁹⁸ De 'standstill' kan achteruitgang betekenen en moet worden opgeheven. Kamerlid Koser-Kaya (D66) noemt schaalomvang

⁹⁷ Kamerlid Jukema (LPF) constateert dat er zo langzamerhand reden is voor een parlementair onderzoek. Kamerlid Arib (PvdA) vindt de IJsselmeerziekenhuizen een voorbeeld van een fusie met louter verliezers. Kant (SP) constateert met teleurstelling en boosheid dat het proces van afbraak van kleine ziekenhuizen doorgaat. Tonkens (GroenLinks) stelt dat de politiek machteloos staat

⁹⁸ Tussen de VVD en GroenLinks ontstaat een ideologische discussie. VVD-lid Weekers zegt bang te zijn dat GroenLinks terug wil naar een Sovjetsysteem waarin de minister verantwoordelijk wordt voor de gehele planning in de zorg. Tonkens noemt minister Hoogervorst een minister van marktwerking.

van ondergeschikt belang en steunt het streven naar *“meer specialisatie en minder kleine ziekenhuizen”*, zolang deze de geleide marktwerking niet verstoren.

Tegenover dit discours staan de sociaaldemocratische partijen en de nationaal-populisten. Als het gaat om de ‘standstill’ wil de *“volle publieke tribune”* meer duidelijkheid van de minister, zo stelt PvdA-Kamerlid Arib, die de terugtrekkende houding beangstigend noemt. Kamerlid Kant (SP) stelt dat een ‘standstill’ vooruitgang betekent voor ziekenhuizen in Veghel en Oss, Emmeloord, Velp en Oldenzaal. GroenLinks vindt dat de ‘standstill’ moet worden gehandhaafd. De partij pleit voor meer kwaliteit en kleinschaligheid. *“Sommige verrichtingen kunnen in plaats van in ziekenhuizen, ook in privéklinieken of in wijkzorgcentra gebeuren. In dat geval kan men met minder, maar wel meer gespecialiseerder ziekenhuizen toe.”* De LPF-fractie pleit voor behoud van kleine ziekenhuizen op het platteland vanwege de menselijke maat en bereikbaarheid.

De vaste commissie voert najaar 2005 overleg met minister Hoogervorst over zijn goedkeuring van een fusie in Oss en Veghel in lijn met zijn uitspraak dat de ‘standstill’ begint te knellen (Tweede Kamer, 2005). De regeringspartijen VVD en CDA spreken steun uit voor deze beslissing van de minister.⁹⁹ De leden van de oppositie zijn minder positief. De SGP, de PvdA en de SP wijzen op het risico van precedentwerking naar twaalf of dertien ziekenhuizen kleiner dan de huidige locaties in Oss en Veghel.¹⁰⁰

In de verkiezingsprogramma's zijn kleine ziekenhuizen voor de meeste partijen geen thema.¹⁰¹ Alleen de ChristenUnie, SGP en de SP behandelen dit thema. De ChristenUnie vindt dat goede zorg moet draaien om *“handen die helpen”* in plaats van *“fusies van ziekenhuizen”*. Kleinere ziekenhuislocaties blijven gehandhaafd en de overheid geeft aandacht aan de bestaansmogelijkheden van zorgvoorzieningen op levensbeschouwelijke grondslag. De SGP wil ruimte voor *“kleinschalige ziekenhuizen in het hele land”* die voorzien in een behoefte van patiënten en familie. De SP wil een terugkeer naar de menselijke maat. *“Door het verdwijnen van kleine ziekenhuizen en de afhankelijkheid van huisartsenposten zijn zorgvoorzieningen voor veel mensen moeilijker bereikbaar geworden.”*

⁹⁹ Kamerlid Schippers (VVD) wijst erop dat gemeenten en ziekenhuizen Kamerleden benaderen, er vele en tegenstrijdige lobby's gaande zijn en de Tweede Kamer niet over individuele ziekenhuizen zou moeten praten. De VVD-fractie verkiest één sterke, kwalitatief goede locatie boven twee verschaalde locaties. CDA-woordvoerder Buijs vindt dat het gefuseerde ziekenhuis zich keurig heeft gedragen.

¹⁰⁰ Volgens SGP-woordvoerder Van der Vlies zijn twee beleidsrichtingen nauwelijks te verzoenen en moet een ‘prudent evenwicht’ gevonden worden. *“Aan de ene kant het streven naar kwaliteit dat kan leiden tot samenwerkingsconstructies en tot bundeling en zelfs tot concentratie kan nopen. Aan de andere kant de wens van bereikbaarheid en de vraag dat alles zo dicht mogelijk bij huis blijft wat een keuze voor kleinschaligheid inhoudt.”* Van der Vlies vraagt zich af of hoe de minister precedentwerking denkt te voorkomen. Kamerlid Arib (PvdA) herinnert aan de toezegging de ‘standstill’ te handhaven.

¹⁰¹ De VVD wil dat ziekenhuizen zich meer richten op de patiënt. D66 wil meer concurrentie tussen de eerste lijn en het ziekenhuis. Het CDA wil ziekenhuizen met ondernemingszin. Ook de PvdA vindt dat marktwerking kan helpen om patiëntgerichte en doelmatige zorg te krijgen. Voor de salarissen wil de PvdA een heldere norm: maximaal het salaris van de minister-president. GroenLinks maakt zich zorgen over het groeiend aantal managers. De PVV en PvdD spreken niet uit over schaalvergroting.

Bij de begrotingsbehandeling 2007 wijst CDA-lid De Vries erop dat persoonlijke relaties tot wasdom komen in instellingen met een menselijke maat (Tweede Kamer, 2007). *“De CDA-fractie heeft dan ook grote zorgen over de fusiedrang in de zorg. Er ontstaan grote, anonieme instellingen met veel bureaucratie en een grote afstand tussen de veelal dikbetaalde bestuurders en de werkvloer.”* Het CDA wil een fusietoets als in het onderwijs. Er ontstaat debat over de vraag of fusies het gevolg zijn van marktwerking.¹⁰² De VVD- en CDA-fracties stellen voor de NMa-toets aan te scherpen en na het debat worden twee moties met algemene stemmen aangenomen: een CDA-motie die regering verzoekt het belang van publieke waarden onder de aandacht te brengen en instellingen te wijzen op alternatieven voor fusie en een SP-motie die verzoekt bij een fusietoets de maatschappelijke functie en leefbaarheid te betrekken.

Voorjaar 2008 vindt een interpellatiedebat plaats over een fusie tussen de Evean Groep, Philadelphia Zorg en Woonzorg Nederland (Tweede Kamer, 2008a). De CDA-fractie laat weten dat zij deze megafusie wil blokkeren. Het CDA, de PvdA en GroenLinks verzoeken met een motie de regering alles in het werk te stellen om de fusie tegen te houden (314201, nr. 2). De SP, de PVV en de SGP steunen deze.¹⁰³ Regeringspartij de ChristenUnie vindt het echter merkwaardig dat de Kamer aan de bel trekt. In grote instellingen kan de zorg kleinschalig worden aangeboden. D66 pleit ervoor op afstand te blijven. De motie krijgt brede steun van de SP, de PvdA, GroenLinks, de PvdD, de SGP, het CDA en de PVV. De tegenstemmen komen van de VVD, D66 en de ChristenUnie.

Voorjaar 2008 is er overleg naar aanleiding van een fusie in Zeeland (Tweede Kamer, 2008b).¹⁰⁴ Een CDA-motie vraagt om onderzoek naar personele unies en vergaande samenwerkingsvormen en deze wordt met algemene stemmen aangenomen.

Najaar 2008 ontstaat een crisis bij de IJsselmeerziekenhuizen tegen de achtergrond van de bankencrisis. Er ontstaat opnieuw debat over de relatie tussen marktwerking en het fusie-verschijnsel. Schippers (VVD) herhaalt dat marktwerking niet de doorslaggevende reden voor schaalvergroting en fusies kan zijn, omdat er ook in sectoren zonder marktwerking veel fusies zijn. De SP-fractie stelt dat er reden is voor een parlementair onderzoek naar fusies in de zorg. GroenLinks-lid Sap stelt dat het debat polariseert. *“De ene smaak is dat*

¹⁰² CDA-er De Vries geeft aan dat het samenklitten van bestuurders kan voortvloeien uit de wens de concurrentie uit te schakelen. Kees Vendrik (GroenLinks) spreekt over doorgeschoten marktwerking. Edith Schippers (VVD) deelt de zorgen, maar niet de analyse dat fusies een gevolg van marktwerking zijn. De AWBZ kent geen marktwerking, maar ook daar hebben heel veel fusies plaatsgevonden.

¹⁰³ Er moet worden gekeken naar de menselijke maat, de positie van de patiënt en de zorginhoudelijke kant, aldus de SP. PVV-Kamerlid Fleur Agema vindt dat de jarenlange fusiegolf van ziekenhuizen tot een verslechtering heeft geleid. Kamerlid Van der Vlies (SGP) merkt op dat schaalessprongen vaak negatief uitpakken voor de korte lijnen, de relaties tussen hulpvrager en hulpverlener en de identiteitsgebonden zorg. Zorgbestuurders laten zich niet corrigeren: de trein rijdt gewoon door.

¹⁰⁴ CDA-Kamerlid Schermers stelt dat door de fusiegolf patiënten steeds minder naar een ziekenhuis om de hoek kunnen. De SP wil dat de overheid stopt met de schaalvergroting en de afbraak in de ziekenhuiszorg. Vendrik (GroenLinks) vindt dat financiële overwegingen te bepalend zijn bij fusies en besluiten over ziekenhuizen. Kamerlid Agema (PVV) is tegen fusies van ziekenhuizen.

marktwerking de schuldige van alles is, de oorzaak van alle ellende. De andere smaak is dat marktwerking de oplossing is: wij zijn nog maar net begonnen, laten wij door gaan, dan komt het allemaal goed. Beide smaken bevallen de GroenLinks-fractie niet. Beide posities zijn eigenlijk zwaar ideologisch ingegeven.”

Op 1 januari 2009 sluit het ziekenhuis te Vlissingen de verloskamer. Enkele dagen later bevalt een vrouw uit Vlissingen op de snelweg richting het ziekenhuis in Goes. Dit leidt tot landelijk nieuws over een ‘snelwegbaby’. *“Het is wachten op de eerste dode”*, zegt SP-lid Van Gerven tegenover de landelijke media. De VKC roept de minister op met spoed naar de Tweede Kamer te komen. Maart 2009 vindt debat plaats over de zaak. De publieke tribune zit vol. Tijdens het debat blijkt een meerderheid vóór de fusie. CDA-woordvoerder Smits stelt dat door bestuurlijke discontinuïteit, ernstige financiële problemen en gebrekkig draagvlak onder medewerkers de kwaliteit wordt bedreigd. Ook de PvdA stelt de kwaliteit voorop; de organisatiestructuur en gebouwen zijn ondergeschikt. GroenLinks maakt zich zorgen over de kwaliteit na de fusie. De VVD SP en PVV betwijfelen de fusie.¹⁰⁵

Vlak voor de verkiezingen van 2010 komt het CDA met het actieplan *“Menselijke maat in de zorg”* (CDA, 2010). De partij wil de ongebreidelde fusiedrang stoppen door een scherpere fusietoets. De NZa en de Inspectie moeten meer invloed krijgen op fusies, omdat de NMa vooral economisch toetst. Het CDA wil meer tegenmacht en invloed van zorgvragers op fusiebesluiten via instemmingsrecht, een fusie-effectrapportage en toegang tot de Ondernemingskamer bij wanbeleid. Alternatieve samenwerkingsvormen moeten worden bevorderd. Het kort daarop volgende CDA-programma zegt: *“Er komt een scherpere fusietoets voor de zorg, waarin rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de kwaliteit en bereikbaarheid van zorg, de keuzevrijheid van cliënten en de maatschappelijke functie van zorgorganisaties”*. De kleinere confessionele partijen pleiten ook voor kleinschaligheid. De ChristenUnie wil dat kleinere ziekenhuislocaties voor de bereikbaarheid van basiszorg of acute zorg gehandhaafd blijven. De SGP wil een zwaardere toets op fusies in de zorg. Bij de liberalen wil de VVD de zorg kleinschalig en persoonsgericht inrichten en tegelijkertijd betaalbaar houden. D66 wil nieuwe zorgnetwerken van specialisten als alternatief voor schaalvergroting en fusie van instellingen (D66, 2010). Ziekenhuizen zijn niet zonder meer het antwoord op de zorgvraag van morgen. Ook GroenLinks wil de eerstelijns versterken door kleinschalige gezondheidscentra van huisartsen, wijkverpleegkundigen en anderen. Bij de sociaaldemocraten verkiest de PvdA samenwerken boven concurrentie. Zij wil een pas op de plaats met marktwerking. *“In elke regio dient een goed ziekenhuis te zijn waar gedegen zorg wordt geleverd. Zeer specialistische zorg kan worden geboden in een netwerk van landelijke voorzieningen. Mogelijke overlap verdwijnt. De overheid zal dit moeten*

¹⁰⁵ Kamerlid Van Gerven (SP) merkt op dat mensen uit Walcheren en Zeeland in grote getalen aanwezig zijn. Kamerlid Fleur Agema hekelt graaiers aan de top en wijst op andere zaken waarbij prominente politici betrokken zijn. VVD-Kamerlid Schippers maakt zich zorgen over het eindplaatje, waarin één ziekenhuis de basiszorg in Zeeland verzorgt.

regisseren. De SP wil naar schaalverkleining. *“Voor kleinschalig werkende ziekenhuizen en thuiszorgorganisaties wordt een fusiestop ingevoerd. Volwaardige ziekenhuiszorg moet behouden blijven in de regio.”* De PVV vindt dat de zorgsector is gekweld door stelselwijzigingen en problemen door zorggiganten zoals Meavita en Philadelphia. *“Geen nieuwe fusies, geen nieuwe zorggiganten, één manager erbij, dan twee eraf”* (PVV, 2010).

Najaar 2011 verschijnt in zorgmedia het bericht dat er een *nieuwe fusiegolf* voor de deur staat. Kort daarop wordt het wetsvoorstel voor een zorgspecifieke toets behandeld, waarbij er drie voorspraakcoalities zichtbaar worden (Tweede Kamer, 2011a).¹⁰⁶ De VVD is weinig enthousiast over het voorstel. De SP-fractie vindt de voorstellen niet ver genoeg gaan en wil dat de regering een moratorium uitspreekt op fusies totdat inspraak van de werkvloer optimaal is geregeld. *“Iedereen heeft er tabak van dat alles wat van waarde is voor onze samenleving op steeds grotere schaal wordt georganiseerd”*. Het SP-lid benoemt de NZa de vleesgeworden marktdeft en uit kritiek op de NMa die ziekenhuizen laat fuseren.

Het CDA en de PvdA zijn gematigde voorstanders. Kamerlid Smilde (CDA) vindt dat fusies kunnen bij meerwaarde voor de kwaliteit. De PvdA-fractie wijst erop dat er nauwelijks een relatie is tussen kwaliteit en schaalvergroting. Na afloop dient de SP een motie in voor een moratorium op fusies totdat inspraak van patiënten en personeel voldoende is geregeld (32 620, nr. 25). De SP, de PvdD, de PvdA en GroenLinks stemmen samen gedoogpartij de PVV voor zodat het moratorium een meerderheid krijgt. De coalitiepartners CDA en VVD stemmen met de CU en SGP tegen.

Voorjaar 2012 verschijnt opnieuw een bericht in de media, dit keer het Financieel Dagblad, over een hausse aan fusies van zorginstellingen. In antwoord op vragen van PVV-lid Gerbrands over het moratorium laat de minister weten dat zij een aantal ziekenhuisbesturen persoonlijk heeft aangesproken (TK, 2011–2012, Aanhangsel 1710). Dan vindt er een spraakmakende zaak plaats rond ziekenhuis De Sionsberg in Dokkum (Tweede Kamer, 2012c). Opnieuw zijn drie coalities zichtbaar. De sociaaldemocratische en socialistische partijen pleiten voor een terughoudende benadering als het gaat om het fuseren van afdelingen verloskunde van ziekenhuizen.¹⁰⁷ Daar tegenover nemen de liberalen positie. Kamerlid Pia Dijkstra (D66) wijst erop dat concentraties van afdelingen

¹⁰⁶ Aan de orde komt een integraal verbod op verticale fusies van zorgverzekeraars en ziekenhuizen. De CDA-fractie ziet Europeesrechtelijke bezwaren. De PvdA wil een aparte fusietoets, omdat vier zorgverzekeraars 90% van de markt in handen hebben en de regio domineren. Mulder (VVD) wijst erop dat in de economische literatuur de meningen tegengesteld zijn. Als je twee economen bij elkaar zet, krijg je drie meningen. En als je twee juristen bij elkaar zet, krijg je nog meer meningen.

¹⁰⁷ Kamerlid Arib (PvdA) stelt dat concentratie geen doel op zichzelf mag zijn en dat dit in een aantal regio's, zoals in Meppel en Dokkum, het geval lijkt te zijn. Kamerlid Kooiman (SP) spreekt over noodgevallen omdat moeder en kind worden afgesneden van verloskundige zorg in Dokkum, Meppel, Winterswijk, Limburg, Zevenaar, Almelo, Roosendaal en Vlissingen. De concentratie van verloskundige zorg leidt tot extra sterfgevallen door langere reistijden. Voortman (GroenLinks) wijst op de ophef over plannen voor de concentratie van verloskundige zorg in verschillende gebieden.

verloskunde juist als doel hebben om de hoge babysterfte in Nederland terug te dringen. De maatregelen zijn aanbevolen door de ‘Stuurgroep zwangerschap en geboorte’. D66 wil doorgaan op de ingeslagen weg. Soms moeten verloskunde-afdelingen in krimpgebieden sluiten om goede geboortezorg op de lange termijn in stand te houden. Dat is geen fijne boodschap, maar wel een noodzakelijke stap in het belang van moeder en kind.

De confessionele partijen kiezen een gematigde houding. CDA-lid Smilde vraagt om een landelijk dekkend netwerk van regionaal ingekleurde verloskundige zorgplannen en wijst op de beschikbaarheidsbijdrage voor kleine ziekenhuizen.

De PvdA en SP dienen vier moties en krijgen steun van GroenLinks. De regeringspartijen VVD en CDA, gedoogpartner de PVV en D66, ChristenUnie en SGP stemmen tegen deze ‘linkse moties’, zodat zij alle vier worden verworpen.¹⁰⁸

8.2.3 Concentratie topzorg en deconcentratie eerste lijn (2010-heden)

In de verkiezingsprogramma’s voor 2012 zijn opnieuw drie coalities zichtbaar als het gaat om schaalvergroting en toetsing van fusies van ziekenhuizen en andere zorginstellingen.

Ten eerste, de liberalen zien voordelen in schaalvergroting. De VVD pleit voor efficiëntieslagen in dichtbevolkte gebieden en het verhogen van doelmatigheid door bij ziekenhuizen specialistische zorg, spoedeisende hulp en inkoopprocessen te bundelen en het aantal bedden te reduceren. D66 streeft naar een ziekenhuislandschap dat de juiste balans tussen specialisatie, concentratie en goede brede zorg in de regio biedt. De transitie vereist samenwerking tussen ziekenhuizen, zorgverzekeraars en de eerste lijn. *“D66 stelt bij de toepassing van de mededingingswet het belang van de patiënt voorop, zodat onnodige belemmeringen voor samenwerking worden voorkomen”* (D66, 2012).

Ten tweede, de confessionele partijen hechten aan kleinschalige voorzieningen. Het CDA wil een zorginfrastructuur waar de menselijke maat centraal staat en zorgverzekeraars regie geven over regionale spreiding en concentratie. Er is aandacht nodig voor krimpregio’s en niet-complexe zorg. De ChristenUnie wil herstel van het evenwicht tussen schaalvergroting en kleinschaligheid. Daarbij wordt uitgegaan van de menselijke maat en worden desnoods grenzen gesteld aan de omvang van instellingen. Het aantal ziekenhuizen kan worden teruggebracht, zolang essentiële, kleinere locaties gehandhaafd blijven voor bereikbare basiszorg en acute zorg. De SGP wil een clustering van voorzieningen in de eerste lijn stimuleren in landelijke gebieden.

¹⁰⁸ Allereerst het verzoek de Sionsberg overeind te houden (nr. 34). Ten tweede om conform de zorgspecifieke fusietoets de concentratie van afdelingen verloskunde en de gevolgen voor de bevolking in kaart te brengen en met alle stakeholders overleg te voeren (nr. 35). Een SP-motie verzoekt ervoor te zorgen dat huisartsen en burgers eerder betrokken worden en een vorm van instemmingsrecht krijgen (nr. 37). Een andere SP-motie verzoekt de regering ervoor te zorgen dat de 45 minuten norm in de regio Dokkum niet wordt overschreden, zo nodig door sluiting van niet toe te staan en de kleinschaligheidstoeslag te continueren (nr. 38).

Ten derde, sociaaldemocraten, nationaal-populisten en de ouderenpartij zijn kritisch over grootschalige instellingen en pleiten voor democratisering en een fusietoets. De PvdA streeft naar een kleinere schaal en wil een fusietoets. Er komt voor elke regio een optimale spreiding van gezondheidscentra en huisartsen, ziekenhuizen en spoedeisende hulpdiensten, waarbij de PvdA zich blijft *“inzetten voor de positie van streekziekenhuizen”*. Er komt daarnaast een optimaal aanbod van landelijke topziekenhuizen en academische medische centra. GroenLinks wil dat huisartsen en wijkverpleegkundigen meer gaan doen en ziekenhuizen minder, want dat is goedkoper en bovendien wordt voorkomen dat *“mensen zich moeten voegen naar het strakke stramien van grote zorginstellingen”*. De Partij van de Dieren streeft naar kleinschalige voorzieningen en wil schaalvergroting en fusies alleen toestaan bij aantoonbare verbetering van de kwaliteit. De SP wil toewerken naar *“systematische schaalverkleining in de zorg”* dichterbij de buurt. *“Fusies worden in de toekomst getoetst waarbij enkel kwaliteitsredenen doorslaggevend mogen zijn om de fusie toe te staan”* (SP, 2012). Volwaardige regionale ziekenhuiszorg moet behouden blijven. De PVV wil *“kleinere zorginstellingen, stop zorggiganten”*, overhead aan banden leggen door minder managers en *“zorgbobo’s financieel verantwoordelijk voor wanbeheer maken”*. Daarom moet er een bestuurderstoets komen en een fusietoets voor zorginstellingen en verzekeraars. En ouderenpartij 55+ wil minder managers, minder bureaucratie en meer handen aan het bed. De toezichthoudende besturen van ziekenhuizen, woonzorg-, verzorgings- en verpleegcentra worden gekozen.

Bij de start van het tweede kabinet Rutte ontstaat tevens nieuwe media-aandacht voor fusies. *“Bijna alle ziekenhuizen onderzoeken op dit moment een fusie”*, kopt het NRC Handelsblad (op 5 januari 2013). Nederlandse ziekenhuizen behoren tot de grootste ter wereld. Onderzoeker Jos Blank stelt dat de ideale maat tussen de tweehonderd en driehonderd bedden ligt en daarom is verdere schaalvergroting ongewenst. Hoogleraar Marc Canoy beveelt aan een fusie niet door te laten gaan als het publieke belang niet kan worden aangetoond. De NMa wordt bekritiseerd omdat de autoriteit drie *“omstreden fusies”* heeft goedgekeurd. Hoogleraren Wim de Groot en Henriëtte Maassen van den Brink reageren met een artikel waarin grote ziekenhuizen als inefficiënt worden neergezet.¹⁰⁹ Dan maakt NMa-bestuurder Henk Don bekend dat een ziekenhuisfusie in Den Haag is goedgekeurd. *“We hadden er in 2012 zeven en verwachten dat het er in 2013 niet minder zullen zijn”*, zegt hij in het NRC. De NMa-bestuurder suggereert dat samenwerking minder gewenst kan zijn dan fusie: *“Het is minder helder voor de klant, en daarom potentieel schadelijker”*. De PvdA-fractie laat aan de minister weten dat zij niet blij is met deze

¹⁰⁹ Tilburgse ziekenhuisbestuurders reageren met de stelling dat hoewel ziekenhuizen groter worden het aantal locaties toeneemt en de kwaliteit van specialistische ingrepen verbeterd. In een blog op doet hoogleraar Canoy deze reactie af als apekool en klaagt hij dat de Tweede Kamer fusies van ziekenhuizen niet wil toetsen aan kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid (ESB, 16 januari 2013).

uitspraak en wijst op kritiek van ziekenhuisdirecteuren dat de opstelling van de NMa een vlucht stimuleert naar fusie en een perverse fusieprikkel bevat (Tweede Kamer, 2013a).

Tegen deze achtergrond wordt voorjaar 2013 het wetsvoorstel voor de zorgspecifieke fusietoets opnieuw behandeld en met brede steun aangenomen, aangezien slechts D66 tegen het wetsvoorstel stemt (Tweede Kamer, 2013b).

Een liberale coalitie van D66¹¹⁰ en regeringspartij VVD doet daarnaast actief voorstellen om de bevoegdheden van de minister te verzwakken. Kamerlid Mulder (VVD) stelt: *“net als mijn liberale collega van D66 hebben we als VVD de neiging om ons af te vragen waarom je zo'n fusietoets zou invoeren”*. Als metafoor wijst het Kamerlid op twee bakkers die fuseren. Na de fusie maakt de bakker het brood lekkerder of verdwijnt van de markt. De wettelijke bevoegdheid van de minister om een zorginstelling te splitsen vanwege kwaliteitsargumenten, staat haaks op eigendomsrechten. *“Als liberalen worden wij dan snel achterdochtig en kritisch”*. Dit is gevaarlijk als er een politieke constellatie ontstaat waarin bijvoorbeeld *“het logo een hamer en een sikkeltje vertoont, zeg maar: communisten”*. Drie amendementen van D66 worden alleen door de VVD gesteund en verworpen, waaronder het voorstel de opsplitsingsbevoegdheid uit de wet te halen.

Ten tweede is er een gematigde coalitie vóór de zorgspecifieke toets. Het CDA, de SGP en de PvdA stellen met succes beperkte aanscherpingen voor. CDA-Kamerlid Bruins Slot stelt dat het in de zorg lijkt te draaien om *“groot, groter, grootst”*. In 1985 waren er 162 ziekenhuizen en in 2012 rond de 90 en ook nu onderzoeken veel ziekenhuizen een fusie. Dit lijkt op fusiedrift en een megalomane fusiecultuur. Het *“supersizen”* van ziekenhuizen kan de menselijke maat in gevaar brengen. *“Als er straks alleen nog reuzen van ziekenhuizen zijn, kan het in Friesland, Groningen, de Achterhoek en Limburg lastig zijn om acute of basiszorg te krijgen. De keuzevrijheid in de zorg betekent niet dat je tussen groot en groot kan kiezen, tussen McDonald's en de Burger King”*. SGP-lid Van der Staaij onderschrijft de doelstelling dat de overheid haar verantwoordelijkheid kan nemen als de kwaliteit of de bereikbaarheid in gevaar komt door faillissementen en schaalvergroting. Het gaat ook om de onvrede over de fusiegolf waarvan velen achteraf zeggen: *“was dat nu wel zo wijs, kunnen we niet een kritischer kader aanleggen voor schaalvergroting”*. PvdA-lid Bouwmeester wijst op de titel van de beleidsagenda van de bewindslieden *‘Van systemen naar mensen’*. Grote gefuseerde instellingen passen daar niet bij. Grote ziekenhuizen zijn niet beter wat betreft kwaliteit en prijs. Omgekeerd betekent kleiner en klein soms dat er te weinig ervaring kan worden opgedaan en dat is ook niet altijd goed. Het CDA en de SGP dienen amendementen in die het voorstel voor de zorgspecifieke fusietoets beperkt aanscherpen. Alle partijen steunen deze aanscherpingen, uitgezonderd D66.

¹¹⁰ De D66-fractie is voorstander van concentratie van zorg die leidt tot betere en goedkopere zorg. Door het bundelen van kennis en geld kunnen artsen meer ervaring opdoen met ingewikkelde operaties en is er meer ruimte voor investeringen in innovatie. Grootschalige zorgaanbieders kunnen heel goed samengaan met kleinschalige zorg op maat. De bereikbaarheid van basiszorg wordt niet bedreigd door fusies. Het aantal zorgaanbieders neemt immers af en het aantal locaties neemt toe.

Ten derde is er een scherp getoonzette¹¹¹, sociaal- en nationaal-populistische coalitie van de SP en PVV die voorstellen doet voor forse aanscherping van de landelijke toets. De SP dient onder meer het voorstel in om bij fusies de bewijslast om te draaien (in lijn met het advies van hoogleraar Canoy). En een motie om gelet op ideale grootte van tweehonderd tot driehonderd bedden met een aanvalsplan te komen waarin deze ideale grootte wordt nagestreefd (onder verwijzing naar het onderzoek van hoogleraar Blank). De amendementen en moties van de SP krijgen steun van de PVV, de PvdD en GroenLinks, maar de confessionele, sociaaldemocratische en liberale fracties stemmen tegen.

De PVV dient een motie in dat fusies geen doorgang vinden wanneer de kwaliteit van zorg bij minimaal één fusiepartner niet op orde is. Een PVV-amendement geeft de minister de bevoegdheid niet voltooide fusies stop te zetten en terug te draaien. De amendementen van de PVV krijgen steun van de confessionele partijen en GroenLinks, de PvdD en de SP.

Het debat wordt vervolgd in de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel krijgt de steun van de PVV, PvdA, ChristenUnie, SGP, SP, VVD (met uitzondering van het lid Dupuis), PvdD en 50PLUS. De D66-fractie stemt net als in de Tweede Kamer tegen. D66-lid Scholten stelt dat de wet louter steunt op de hypothese dat fusies niet goed verlopen en noemt dit *“fact free politics”*. Kamerlid Dupuis (VVD) laat weten in veertien jaar lidmaatschap van de Eerste Kamer vaker ongelukkig, bedroefd, verontrust, teleurgesteld of ontevreden te zijn geweest, maar nooit zoveel als bij dit wetsvoorstel. Zij stelt kennis te hebben van tientallen fusies, maar daarbij was nooit sprake van een veronachtzamen van kwesties.

Bij de gematigde voorstanders valt de kritische toon van de CDA-fractie op. Kamerlid Flierman (CDA) stelt dat het wetsvoorstel lijkt te zijn gebaseerd op incidenten en emotie van een aantal jaren geleden. Dit doet denken aan een generaal die zich voorbereidt op de afgelopen oorlog. De minister lijkt bevangen door een laag vertrouwensniveau. Eerste Kamerlid Guusje ter Horst (PvdA) zou willen dat de regering een meer consistente opvatting had over schaal. Op het ene domein wordt een kleine schaalgrootte kennelijk positief beoordeeld, bijvoorbeeld in het onderwijs. Bij gemeenten worden stadsdelen afgeschaft. Het is heel moeilijk een relatie te leggen tussen schaalgrootte en kwaliteit.

Bij de evidente voorstanders wijken de PVV, GroenLinks en SP in de Eerste Kamer niet af van de fracties in de Tweede Kamer. Het CDA, de SP, GroenLinks en de PVV dienen een motie in die een evenwichtige spreiding van algemene ziekenhuizen als een publiek belang aanduidt (EK, 2013-2014 33253, E). Deze spreiding wordt als een element in het stelsel van

¹¹¹ Kamerlid Leijten (SP) stelt dat er twintig jaar geleden een enorme storm opstak in ziekenhuisland. *“Fusie op fusie op fusie en het personeel vond dat maar niks. Er ontstond een witte woede”*. Met het huidige wetsvoorstel zullen de bestuurders rustig slapen. De accountants en de adviesbureaus schrijven in hun handen, want zij mogen mooie rapportjes maken en adviezen geven van duur zorggeld. Fusies zullen met deze toets niet worden afgeremd. De SP wil een omdraaiing van de bewijslast. Fleur Agema (PVV) wijst op 2008 toen de Kamerleden en regering spraken in een salvo van debatten over misleunen en het geloof in fusies. Fuseren was een religie, een soort sekte van de incestueuze politiek-bestuurlijke elite en disfunctionerende zorgbobo's. Bij de zorggiganten verdiende men topsalarissen, droeg men maatpakken en had men dure wagenparken.

de volksgezondheid gezien, waarvoor de regering stelselverantwoordelijkheid draagt. De motie roept de regering op om een visie op de spreiding van algemene ziekenhuizen te ontwikkelen. De motie krijgt steun van de SGP, ChristenUnie, PvdD en de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF). De VVD en PvdA stemmen tegen.

Er ontstaan ook nieuwe spraakmakende zaken, waaronder de alliantie van de twee universitaire medische centra in Amsterdam en het faillissement van een ziekenhuis te Voorne Putten.¹¹² De zorg voor de instandhouding van kleinere algemene ziekenhuizen in krimpgebieden wordt vanaf 2014 een belangrijker thema. De Kamer heeft een debat naar aanleiding van een analyse van het RIVM over ‘gevoelige ziekenhuizen’ (Tweede Kamer, 2014). In vervolgoverleg worden de ideologisch gedreven coalities wederom zichtbaar (Tweede Kamer, 2015). De VVD pleit voor behoud van marktwerking in de zorg en verdedigt de Autoriteit Consument en Markt. Pia Dijkstra (D66) wijst erop dat het rommelt in het zorglandschap. Huisartsen protesteren, ziekenhuizen kampen met financiële problemen en eerstelijnscentra vrezen voor hun voortbestaan.

De ChristenUnie-fractie stelt: *“Ziekenhuizen voelen zich soms als kinderen op een schoolplein die speelafspraken met elkaar maken, maar waar altijd één kind achterblijft dat niemand heeft om mee te spelen. Ziekenhuizen willen niet dat ene kind zijn. De druk om te fuseren is daarom groot”*.

Tijdens het vervolg-overleg worden enkele moties ingediend. De PvdA krijgt met steun van de ChristenUnie en het CDA twee moties aangenomen. Daarin constateert de Tweede Kamer dat het publieke belang van zorg dichtbij in krimpregio's onder druk staat en wordt een actievere houding van de minister bepleit. Alle fracties, uitgezonderd de VVD en D66, stemmen voor deze twee moties. De PvdA-fractie en SP-fractie sluiten een coalitie die inzet op het afschaffen van het mededingingsregime voor de eerstelijnszorg, waarbij ze steun lijken te krijgen van de confessionelen. De minister noemt het afschaffen van de mededingingswet voor de zorgsector een ‘nucleaire optie’.

In de verkiezingsprogramma's van 2016 staan marktwerking, het aanpakken van de macht zorgverzekeraars en zorgaanbieders en de vraag hoe schaal te reguleren hoog op de agenda. De VVD pleit er voor dat de ACM strenger toetst op nieuwe fusies van instellingen en zorgverzekeraars. De kwaliteit van zorg moet na een fusie verbeteren, dezelfde zorg mag

¹¹² Zo meldt de minister dat het Amsterdams Medisch Centrum en het VU-medisch centrum een alliantie aangaan (Ministerie van VWS, 2013c). Ook gaat het Ruwaard van Putten-ziekenhuis te Voorne-Putten failliet (Ministerie van VWS, 2013d). De verontwaardiging bij vooral sociaaldemocratische en nationaal-populistische Kamerleden is groot (Tweede Kamer, 2013c). De SP-fractie herhaalt kritiek op het systeem van marktwerking en beschuldigt de zorgverzekeraar ter plekke ervan een overname te hebben geblokkeerd. De minister heeft de zorgverzekeraars een *“licence to kill”* gegeven. PvdA-lid Wolbert wijst erop dat voor mensen op het eiland de bereikbaarheid van spoedeisende hulp een probleem is. De PVV-fractie kan niet accepteren dat ruim tweeduizend inwoners straks niet meer binnen 45 minuten in een ziekenhuis kunnen zijn. Drie moties worden aangenomen, ingediend door de PvdA, SGP en het CDA, die bij de regering aandringen op het oplossen van problemen rond bereikbaarheid en aanrijtiden.

niet meer gaan kosten en de patiënt moet kunnen kiezen tussen instellingen in de regio. D66 en het CDA pleiten echter voor meer samenwerking tussen ziekenhuizen en zijn kritisch over het overheidstoezicht. D66 wil ruimte bieden aan samenwerking in de regio en wat betreft de mededingingswet *“onnodige belemmeringen voor samenwerking of herschikking voorkomen”* (D66, 2016). Ook het CDA kiest voor meer samenwerking en minder marktwerking (CDA, 2016).

Een bonte coalitie van kleinere confessionele partijen, de sociaaldemocraten en socialisten en meer links-ecologische partijen is tegenstander van marktwerking. De ChristenUnie waarschuwt ervoor dat bij grote zorginstellingen de menselijke maat uit het oog verloren kan worden. De ChristenUnie wil minder marktwerking en meer zeggenschap en pleit voor een maximale omvang voor zorgverzekeraars (CU, 2016). Het is van essentieel belang dat patiënten en cliënten goed worden vertegenwoordigd in vergelijking met de grote macht van verzekeraars en zorgaanbieders, stelt ook de SGP.

Het stelsel kan door zijn grootschaligheid op gespannen voet staan met de menselijke schaal in de zorg (PvdA, 2016). De markt is te weinig dienend aan de menselijke maat. De macht van de zorgverzekeraars en farmaceuten wordt ingeperkt (GroenLinks, 2016). Ook de SP wil van marktwerking naar samenwerking en de menselijke maat terugbrengen in de zorg met een fusieverbod voor ziekenhuizen. Ziekenhuislocaties blijven volwaardig bestaan, met behoud van een spoedeisende hulp, intensive care en verloskunde. Geen marktwerking in de zorg, zo stelt ook de Partij voor de Dieren. Door een eind te maken aan de macht van zorgverzekeraars, te stoppen met absurde beloningen aan de top en de werkvloer weer aan het roer te zetten, kunnen de kosten omlaag. Identiteitsgebonden zorgcentra en regionale, kleine ziekenhuizen worden ondersteund.

De *“dubbele schaalbeweging”* van deconcentratie naar de eerstelijns en concentratie van topzorg is onverminderd actueel. De VVD spreekt over het succes van hoofdlijnenakkoorden gezien de lagere volumegroei en dalende prijzen. D66 wil nieuwe vormen van zorginstellingen tussen de eerste en tweedelijns en een omslag naar de patiënt thuis (e-health) en regionale klinieken en ziekenhuizen voor eenvoudige ingrepen.

Het is zeer waarschijnlijk dat tien tot twintig procent van de huidige beddenscapaciteit in ziekenhuizen over tien jaar overbodig is, zo stelt de ChristenUnie. In landelijke gebieden moet de meest basale zorg in stand blijven. Waar een kleinschalig ziekenhuis niet haalbaar is, wordt ingezet op kwalitatief hoogwaardige buitenpoliklinieken (SGP, 2016). Ook de PvdA wil delen van de ziekenhuiszorg overhevelen naar huisartsen en gezondheidscentra, waardoor veelvoorkomende eenvoudige ziekenhuiszorg direct in de wijken en dorpen wordt uitgevoerd. Er komen bindende eisen aan deze verschuiving (PvdA, 2016).

Nieuw is de aandacht voor e-health als manier om deze beweging naar de eerstelijns te versterken.¹¹³ Alleen de SP plaatst een kanttekening. Nieuwe technologische toepassingen en e-health mogen de *“menselijke maat in de zorg niet aantasten”* (SP, 2016).

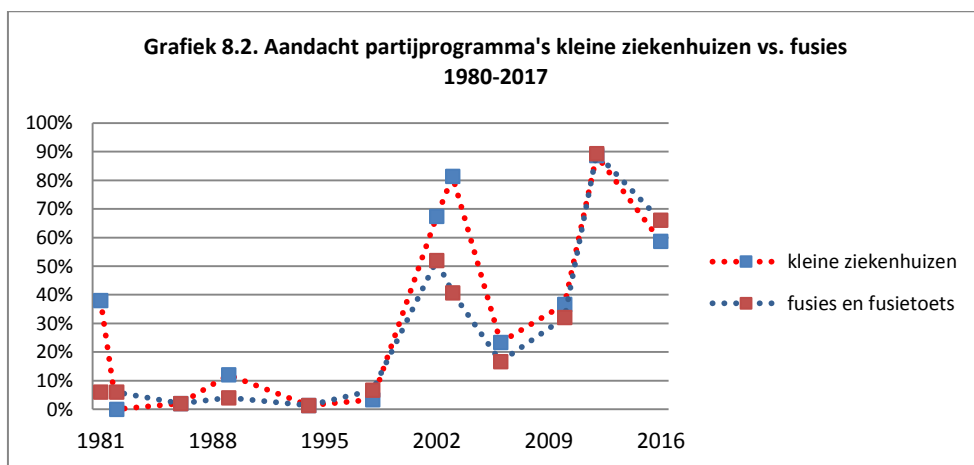
¹¹³ De VVD, D66 en de SGP zien mogelijkheden en voordelen in e-health-toepassingen. Vastgoed en bedden worden minder belangrijk. Er komen slimme combinaties van zorg en technologie.

Er is ook veel draagvlak voor het concentreren van specialistische topzorg. Complexe, vaak duurdere, zorg moet daarom worden geconcentreerd in één of enkele ziekenhuizen. Doordat artsen de ingrepen op deze plek vaker uitvoeren, verbetert de kwaliteit en is de kans op genezing groter (VVD, 2016). Er is behoefte aan een concentratie van de meer complexe zorg bij een kleiner aantal gespecialiseerde ziekenhuizen (D66, 2016). De PvdA wil de academische ziekenhuiszorg en de acute zorg centraal inplannen.

8.2.4 Schaal ziekenhuizen in verkiezingsprogramma's

Een telling is uitgevoerd voor (a) aandacht van politieke partijen in verkiezingsprogramma's voor het behoud curatieve zorg door kleine ziekenhuizen, waaronder in het bijzonder (streek)ziekenhuizen dicht bij de burger en in dunbevolkte gebieden en (b) aandacht voor schaalvergroting of fusies van ziekenhuizen of de wenselijkheid van een fusietoets.

In de jaren tachtig en een groot deel van de jaren negentig is er in de programma's nauwelijks aandacht voor zowel het kleinschalige of grootschalige karakter van ziekenhuizen. Er is een piekmoment in de aandacht voor schaal rond de verkiezingen van 2002 en 2003. Na het wegzakken van aandacht voor kleine ziekenhuizen en schaalvergroting in 2006 en 2010 komt dit thema in 2012 weer terug op de politieke agenda. Als de kleine ziekenhuizen in het geding zijn, is er gelijk zorg over fusies.



8.3 Voorspraak-coalities gemeenten

8.3.1 Dominante coalitie voor decentralisatie en schaalvergroting (1980-1999)

In het discours begin jaren tachtig ten aanzien van gemeentelijke herindeling staat het kleiner maken van de rijksoverheid centraal. Decentralisatie en deregulering zijn de trefwoorden. Het beleid kan beter dicht bij de burger worden gemaakt. Wat betreft de kleine gemeenten zijn er drie voorspraak-coalities.

Ten eerste is er een dominante coalitie van de liberalen (VVD, D66) en sociaaldemocraten (PvdA en EVP) voor herindeling van te kleine gemeenten. De VVD staat voor *“systematisch samenhangend herindelingsbeleid”* ter versterking van gemeenten bij decentralisatie. Het initiatief tot herindeling is een taak van de provincie. D66 heeft als hoofddoel een democratisch, doorzichtig, doelmatig en bovenal menselijk bestuur door gemeentelijke en provinciale herindelingen en decentralisatie van rijkstaken (D66, 1981). De PvdA wil gemeenten versterken en daarbij wordt er *“systematisch en streeksgewijs heringedeeld”* (PvdA, 1982). De EVP vindt herindeling van kleine gemeenten *“dringend vereist”* om samenhangend beleid te kunnen voeren. Wanneer de geografische ligging of het specifieke karakter daar aanleiding toegeeft, wordt het criterium van tienduizend inwoners minder strikt gehanteerd.

Een tweede, gematigde groep bestaat uit het CDA, het GPV, de PSP en de PPR. Gemeentelijke herindelingen mogen plaatsvinden, maar niet aan de hand van een minimum-schaalnorm. Het enkele feit dat een gemeente minder dan tienduizend inwoners heeft, kan geen reden zijn voor fusie. Het CDA vindt gemeentefusies alleen wenselijk bij uiterste noodzaak. Aan de mening van gemeenteraden en burgers moet grote waarde toegekend worden. Opheffing van gemeenten en wijziging van hun grenzen moeten bij wet geregeld blijven. Het GPV wil de streeksgewijze herindeling van gemeenten beneden tienduizend inwoners vervangen door een knelpunten-beleid. De PPR vindt gemeentelijke herindeling mogelijk, maar vraagt aandacht voor het technische karakter in relatie tot wensen van de bevolking. De PPR en PSP willen dat bij herindeling ‘schaalverkleining’ uitgangspunt is via decentralisatie naar wijk- en dorpsraden en buurtgroepen.

Ten derde is er een zeer kleine voorspraakcoalitie van de RPF, SGP en CPN die zich verzet tegen schaalvergroting. De SGP vindt bijvoorbeeld dat de ontwikkeling naar zo groot mogelijke gemeenten krachtig tegenspel verdient (SGP, 1981)

Conform afspraak in het regeerakkoord van het eerste kabinet Lubbers uit 1982 wordt er onderzoek gedaan naar gemeentelijke herindelingen. Dit onderzoek leert echter dat schaalgrootte geen samenhang vertoont met resultaten op het terrein van de ruimtelijke ordening, de werkloosheidswet, sportaccommodaties, het openbaar groen of de brandweer (Derksen et al., 1987). Deze uitkomsten stroken niet met de dominante beleidstheorie. Daarop geeft het ministerie opdracht tot een ‘tegenonderzoek’ door een adviesbureau. Tegen deze achtergrond wordt het wetsvoorstel voor herindeling in de Midden Betuwe

besproken (Tweede Kamer, 1986).¹¹⁴ Een meerderheid van CDA, WD, SGP, GPV en RPF bepaalt dat de gemeente Heteren zijn zelfstandigheid niet hoeft te verliezen, tegen de wens van de PvdA, D66, PPR en PSP. Vrijwel alle partijen, inclusief de VVD en de PvdA, noemen het voorstel waarbij een gemeente ontstaat met circa 27.000 inwoners te grootschalig. Het CDA laat weten geen grotere schaal te willen dan nodig is.¹¹⁵ De RPF-fractie vindt dat de provincie en minister geen goede reden hebben, anders dan een financieel motief. De SGP-fractie wijst erop dat de norm van 10.000 inwoners geen valbijl, maar slechts ijkpunt is. Het gewijzigde wetsvoorstel sneuvelt vervolgens medio 1987 alsnog in de Eerste Kamer en wordt verworpen met een ruime meerderheid van 62 tegen 10 stemmen, waaronder de stemmen van een groot aantal PvdA, CDA en VVD-senatoren. De VVD-fractie maakt zich wel zorgen over de kans dat het herindelingsbeleid op losse schroeven komt te staan. PvdA-senator Mastik-Sonneveld constateert dat gemeentelijke herindeling een moeilijk onderwerp is vanwege de emoties.

De SGP-fractie beschouwt de vervanging van de systematische streeksgebondene herindelingen door een knelpuntenbenadering als vooruitgang en ziet het voorstel in de Midden-Betuwe als product van de oude doctrine. De CDA-fractie wil herindelingsbeleid op basis van knelpunten per geval.¹¹⁶ De senator citeert premier Lubbers: *“Er moet een dringende reden zijn de zwakke, kleine gemeenten samen te voegen en is die goede reden er niet, dan niet samenvoegen”*. De PPR-fractie stelt vast dat in de CDA-fractie de lust om grootschalig te herindelen nauwelijks meer aanwezig is. *“Er komt blijkbaar licht aan het einde van een lange tunnel van herindelingsmaniën.”* De CPN-senator Umkers stelt echter dat ondanks emotionele tonen het opheffen van kleinere gemeenten doorgaat.

Enige maanden later blijkt dat politieke partijen de uitslag verschillend interpreteren (Eerste Kamer, 1988). Namens de voorstanders van systematische herindeling stelt de VVD-fractie dat naar aanleiding van de onderzoeksrapporten het absolute getal van 10.000 in de discussies is gezakt naar 6.000 tot 7.000 inwoners. Namens de gematigden bevestigt het CDA-lid dat er sprake is van een naar beneden bijgesteld criterium van 8.000 inwoners en dat daarmee cijfers nog steeds dominant zijn. Namens de tegenstanders stelt SGP-lid Barendrecht dat voor het regeringsbeleid *“het signaal in deze Kamer op rood werd gezet.”*

¹¹⁴ Voorstel is zes gemeenten om te vormen tot twee. Kesteren krijgt 27.000 inwoners na fusie van Echteld, Lieden en Maurik. Valburg krijgt na fusie met Dodewaard 19.000 inwoners.

¹¹⁵ *“Als zodanig moest het deze leden van het hart dat het Midden-Betuwe voorstel in hun ogen nog een typisch produkt is van het herindelingsbeleid zoals dat al jaren geleden is ontwikkeld. De leden van de CDA-fractie wensten de behandeling van dit wetsvoorstel te zien vanuit hun optiek dat ook hier voor een onnodig grote schaal is gekozen. Dat behoeft correctie”*, zo stelt de woordvoerder.

¹¹⁶ Namens het CDA stelt senator Kaland dat er in de jaren zestig een algemeen gevoel ontstond van groeien en groot worden. Gemeenschappen en organisaties moesten opgaan in grotere verbanden. *“Het is interessant om achteraf eens na te gaan, wat ervan terecht gekomen is. Dat oordeel is niet eenduidig. In de private sector zijn er voorbeelden van mislukking te over, maar er zijn ook zeer goed geslaagde fusies.”* De twijfel rijst en het is onjuist om uit te gaan van één getal.

Tussen 1989 en 1994 blijven deze voorspraak-coalities ongeveer gelijk blijven in samenstelling, zo blijkt uit de verkiezingsprogramma's. De voorspraakcoalitie van krachtiger herindelingsbeleid bestaat uit liberalen (VVD en D66) en sociaaldemocraten (PvdA). De VVD vindt schaalvergroting door gemeentelijke herindeling noodzakelijk voor krachtig lokaal bestuur (VVD, 1994). Dit is nodig gezien het beginsel van de optimale bestuurlijke schaal, de grootstedelijke problematiek en de Europese integratie. Voor kleine gemeenten is bepalend of er gelet op hun omvang sprake is van een reële eigen huishouding, want anders ligt herindeling in de rede (D66, 1989). D66 wil een ontwikkeling naar regio's of provincies nieuwe stijl in gang zetten en coördinatieproblemen in landelijk gebied via gemeentelijke herindeling oplossen (D66, 1994). De PvdA wil gemeentelijke herindeling van bovenaf opleggen als de landelijke en provinciale overheid aantonen dat dit voor een doelmatiger functioneren noodzakelijk is. Bij niet-vrijwillige herindeling kunnen gemeenten in beroep, zo stelt de PvdA. In de stedelijke gebieden is de schaal een probleem. *“De bindende kracht van de politiek staat op het spel wanneer de schaal van het openbaar bestuur de oplossingen van economische en sociale problemen gaat belemmeren. Nieuwe regio's kunnen worden opgevat als een vorm van 'eerlijk delen' tussen rijk (de randgemeenten) en arm (de centrumgemeenten)”*. Stadsprovincies en herindeling zijn behulpzaam rond Rotterdam, Den Haag, Amsterdam, Eindhoven, Twente, Utrecht, Arnhem en Nijmegen. Ook GroenLinks pleit voor 'miniprovincies' in stedelijke gebieden.

De confessionelen houden vast aan de knelpuntenbenadering. Bij herindeling moet sprake zijn van een *“duidelijk aanwijsbaar en structureel knelpunt”* (CDA, 1989). Streeksgewijze herindeling is geen doel, maar een instrument ter opheffing van *“bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten”* (GPV, 1989). Alleen als er na zorgvuldig onderzoek *“aantoonbare knelpunten”* zijn, kan in het uiterste geval gedacht worden aan herindeling (SGP, 1989). De RPF en SGP willen geen onderscheid maken naar grootte van gemeenten. Onder erkenning van de problemen in de grote steden dient te worden gewaakt tegen onevenredige bevoordeling van de vier grote gemeenten. Grootschalige herindelingen moeten worden stopgezet. De grootschaligheid brengt het bestuur verder van de burger en leidt tot lastenverzwaring. Gemeenten met een eigen burgemeester en gemeentesecretaris en meer dan vijfduizend inwoners dienen in beginsel niet bij een herindeling betrokken te worden. Gemeentelijke zelfstandigheid is een sterk te verdedigen goed. Herindelingen kunnen voorwerp zijn van plaatselijke referenda. De vormgeving van een regionale bestuurslaag vermindert de noodzaak van schaalvergroting van gemeenten (SGP, 1994).

Najaar 1995 worden de voornemens van het eerste Paarse Kabinet met betrekking tot herindeling besproken (Tweede Kamer, 1995b). *“De slagkracht van de grote steden moet worden vergroot en gemeentelijke herindeling is hiervoor een volstrekt acceptabel en legitiem instrument”*, zo stelt PvdA-woordvoerder De Cloe. D66 vraagt de staatssecretaris echter niet al te rigoreus te gaan herindelen en zeker niet heel het land op de schop te nemen, maar aan te sluiten bij initiatieven van onderop. Het CDA wijst op steeds verdergaande schaalvergroting en stelt dat het beleidskader herindeling helaas een fixatie

bevat op bestuurskracht. GroenLinks-lid Singh Varma stelt dat gemeentelijke herindeling over het algemeen niet de oplossing is voor financiële problemen of ruimtelijke problematiek. SP-Kamerlid Poppe vindt dat grootscheepse herindelingen nergens goed voor zijn. SGP-lid Van den Berg spreekt over desastreus beleid en een kaalslag in landelijke gebieden.¹¹⁷ De ChristenUnie dient een motie in die overweegt dat de regering met twintig centrumgemeenten overleg voert over herindeling en dat daarom snel duidelijkheid dient te worden geboden over de vraag of rond een centrumgemeente herindeling dient te worden bevorderd. Deze motie krijgt brede steun; alleen het CDA stemt tegen.

Staatssecretaris Van de Vondervoort schrijft daarop dat de voorstellen voor de Brabantse centrumgemeenten een belangrijke indicatie zijn voor de rest van het land (Ministerie van BZK, 1996). De Kamer stemt in met de herindeling, maar vindt wel dat de omvang van gemeenten niet te groot dient te worden. Zo worden de herindelingen rond de centrumgemeenten Den Bosch, Breda en Tilburg onderwerp van politieke discussie (Ministerie van BZK, 1998). Het kabinet wil grootschaliger herindelen dan de provincie Noord-Brabant adviseert. Bij de begrotingsbehandeling wordt een motie aangenomen van de VVD, D66, CDA en GroenLinks. Herindeling rond centrumgemeenten kan wenselijk zijn indien dit aantoonbaar leidt tot oplossing van ruimtelijke knelpunten, maar andere argumenten zijn onvoldoende basis om tot herindeling over te gaan, zo stelt de motie.

Bij de verkiezingen van 1998 is de voorspraakcoalitie van de VVD, D66 en de PvdA in hun verkiezingsprogramma's gematigder van toon. Het instrument van de gemeentelijke herindeling moet met de nodige zorgvuldigheid worden gebruikt, zo stelt de VVD zuinigjes. De stadsprovincies en herindelingen helpen, maar zijn geen doel op zich voor de PvdA.

De 'gematigden', het CDA en de GPV, nemen verder afstand van gemeentelijke opschaling en voor het eerst wordt gesproken over de 'menselijke maat' van gemeenten (CDA, 1998). Na de uitvoering van bestaande plannen bestaat geen noodzaak tot verdere herindeling (GPV, 1998). De RPF en SGP blijven onverminderd kritisch en krijgen steun van de socialisten. De Gemeentewet wordt ontdaan van louter schaalvergroting bevorderende regels (RPF, 1998). De SGP is een tegenstander van de golf van gemeentelijke herindelingen die over het land spoelt. Niet is aangetoond dat kleine gemeenten slechter functioneren. Bovendien kan een kleinere gemeente veel beter de functie van gemeenschap vervullen dan een grote. Verdergaande schaalvergroting van gemeenten is niet gewenst (SP, 1998).

Na de verkiezingen continueert het tweede Paarse kabinet het schaalvergrotingsbeleid. Daarbij hoort de wijziging van de Wet algemene regels herindeling met als twee maatregelen om (a) de minister gemakkelijker het initiatief te geven en (b) de Commissie van onafhankelijke deskundigen op te heffen. Het wetsvoorstel wordt op 16 januari 2001 in

¹¹⁷ Een SGP-motie roept op vanwege onduidelijkheid over de effectiviteit geen grootschalige gemeentelijke herindeling in gang te zetten. Het CDA, de SGP, de RPF, GroenLinks en de SP stemmen voor. Coalitiepartijen PvdA, VVD en D66 stemmen tegen, zodat de motie wordt verworpen.

stemming gebracht in de Eerste Kamer. Na hoofdelijke stemming wordt de wet aangenomen met 34 stemmen vóór en 33 stemmen tegen. De regeringspartijen VVD, PvdA en D66 stemmen voor. De VVD geeft in overweging het initiatief exclusief bij de rijksoverheid te leggen met slechts een provinciaal advies. Tegenstemmen zijn afkomstig van de confessionelen, de SP en GroenLinks en één VVD-lid. De CDA-fractie is het fundamenteel oneens met de mogelijkheid van een ministerieel herindelingsinitiatief.¹¹⁸ De fracties van SGP, RPF en GPV betreuren het ook dat de commissie verdwijnt. Zij vragen of inschakeling van de onafhankelijke rechter door gemeenten mogelijk is.

8.3.2 Een dominante coalitie voor herindeling van onderop (2000-2009)

Bij de verkiezingen van 2002 pleiten de confessionele partijen¹¹⁹ en de twee nationaal-populistische nieuwkomers, de Lijst Pim Fortuijn en Leefbaar Nederland, voor behoud van bestaande gemeenten en het beter luisteren naar de burgers via referenda. Het CDA zet zich in voor behoud van bestaande gemeenten. *“De rechtstreekse aanspreekbaarheid in kleine en middelgrote gemeenten is een waarde in het bestuur die gekoesterd moet worden”* (CDA, 2002: 55). Herindeling dient slechts plaats te vinden indien gemeenten dat zelf democratisch beslissen of zich knelpunten voordoen. De Lijst Pim Fortuijn (2002) wil dat schaalvergroting wordt tegengegaan en waar mogelijk wordt teruggedraaid ten einde een werkbaar, inzichtelijk en slagvaardig openbaar bestuur te creëren, dat dicht bij de burger staat. Herindeling mag alleen na goedkeuring via een volksraadpleging. LeefbaarNederland wil het land leefbaarder maken door herwaardering van de kleinschaligheid. Gemeenten zijn uitgroeid tot kolossale eenheden waarbij niemand zich meer betrokken voelt. Dit tot groot ongenoegen van de bevolking. De partij zal dit terugdraaien (LN, 2002).

Voor de liberalen en sociaaldemocraten is gemeentelijke schaalvergroting in de verkiezingsprogramma's van 2002 geen thema. In het VVD-, PvdA- en SP-programma worden schaal van gemeenten en herindeling niet genoemd. Een sterk regionaal bestuur is een betere oplossing dan grootschalige gemeentelijke herindeling (D66, 2002). GroenLinks wil een breed debat over bestuurslagen en tot die tijd geen herindelingen (GL, 2002).

Najaar 2003 vindt algemeen overleg plaats over het vernieuwde beleidskader, waarmee het kabinet Balkenende een duidelijk andere richting willen inslaan met als motto 'alleen van onderop' (Tweede Kamer, 2003). Deze lijn krijgt brede steun. Bij de confessionelen onderschrijft Kamerlid Smilde (CDA) het uitgangspunt dat herindeling moet plaatsvinden op

¹¹⁸ Een amendement van het CDA en de SGP is erop gericht de nieuwe ministeriële bevoegdheid te 'clausuleren'. Het stelt voor dat de minister *alleen* voorbereidingen ter hand kan nemen indien de provincie dit nalaat. GroenLinks, de SP, de confessionele partijen en het AOV en de Unie 55+ stemmen voor. De regeringspartijen stemmen tegen, zodat het amendement wordt verworpen.

¹¹⁹ De ChristenUnie vindt gemeentelijke herindeling alleen gewenst als is aangetoond dat dit nodig is. Hierbij worden de opvattingen en belangen van de burgers als zwaarwegende factoren meegenomen (CU, 2002). Herindeling is alleen nodig bij duidelijke knelpunten (SGP, 2002).

initiatief van gemeenten zelf vanwege de democratische legitimatie en plaatst vraagtekens bij initiatieven van provincies. De suggestie om na herindeling binnengemeentelijk te decentraliseren om de nadelen van een grotere schaal weer op te heffen is onlogisch. Van der Staaij (SGP) vindt dat gemeenten niet slechts moeten worden gezien als een bestuurlijk instrument, maar als gemeenschappen in een historische context.¹²⁰ Schaalvergroting moet worden voorkomen, aangezien die niet altijd positieve resultaten heeft opgeleverd.

De socialisten en nationaal-populisten sluiten zich hierbij aan, waarbij deze partijen het belang van referenda sterk benadrukken. De SP-woordvoerder wijst op onderzoek van de bestuurskundige Herweijer, dat leert dat herindelingen vaak geen succes zijn, mede doordat ze van bovenaf worden opgelegd. Bij herindeling is in het verleden te weinig rekening gehouden met de mening van burgers. Kamerlid Eerdmans (LPF) hecht aan de historische, culturele en sociale waarde van leefgemeenschappen, lotsverbondenheid en eigen identiteit. Dat moet worden beschermd. De gemeente moet zijn toegesneden op de menselijke maat. Er moet niet over, maar door mensen worden beslist.

De PvdA en D66 nemen voorzichtig afstand van hun eerdere standpunten. De PvdA geeft aan dat burgers hechten aan hun eigen dorp en dat problemen kunnen worden opgelost door samenwerking, bijvoorbeeld met het door hoogleraar Elzinga beschreven concept van de federatiegemeente. Kamerlid Van der Ham (D66) vindt bestuurlijke herindeling geen oplossing als deze tegen de wil van de bevolking wordt opgelegd en pleit daarom voor het meten van draagvlak met verkiezingen, enquêtes en referenda.

Alleen de VVD houdt vast aan schaalvergrotingsbeleid. Van Beek (VVD) hecht aan sterke gemeenten zodat taken zo laag mogelijk in de keten goed worden uitgevoerd. Bestuurlijke opdrachten worden zwaarder en in dat licht moet worden gekeken naar schaal. De conclusie kan zijn dat gemeenten groter moeten worden met het oog op de toekomst.

Vrijwel alle partijen zijn het er in de verkiezingsprogramma's van 2006 over eens, dat gemeentelijke herindeling van onderop moet geschieden. Het CDA wil dat gemeentelijke herindelingen moeten niet meer van bovenaf opgelegd worden. Herindeling is alleen gewenst als dit nodig is en de opvattingen van burgers nadrukkelijk zijn meegewogen (CU, 2006). De SP wil dat gemeentelijke herindelingen de steun hebben van de bevolking. Ook de PvdA vindt dat gemeentelijke herindelingen niet worden verordonneerd vanuit Den Haag, maar primair een keuze zijn van gemeenten. Herindeling kan een logische keuze zijn vanwege de extra taken en verantwoordelijkheden die gemeenten krijgen. D66 gaat een stapje verder en stelt dat als blijkt dat gemeenten niet in staat zijn te zorgen voor een acceptabel voorzieningenniveau, goede dienstverlening of aanpak van regionale vraagstukken, dit een reden kan zijn voor afgedwongen herindeling (D66, 2006). De VVD en de PVV doen geen uitspraken over gemeentelijke schaal en herindeling.

¹²⁰ De bestuurlijke vormgeving en schaal dienen te worden afgestemd op de eigenschappen van de bevolking en het karakter van de omgeving. Herindeling moet zijn gebaseerd op vrijwilligheid, waarbij minder vergaande alternatieven eerst in ogenschouw moeten worden genomen.

Het vierde kabinet Balkenende komt dan in 2008 met een wijziging van het beleidskader. Tegelijk volgen er voorstellen voor gemeentelijke herindelingen waarbij in totaal éénentwintig gemeenten fuseren tot zes gemeenten (Tweede Kamer, 2009a).¹²¹ Bij het debat voorjaar 2009 ontstaan drie coalities: (a) een zeer kritische van socialisten en nationaal-populisten, (b) gematigd kritische confessionelen en (c) voorstanders van herindeling in een coalitie van sociaaldemocraten en liberalen.

Ten eerste de voorspraak-coalitie van de SP en PVV, twee relatief nieuwe partijen die bij de verkiezingen van 2006 forse winst hebben geboekt. SP-lid Van Raak spreekt over een geloof in schaalvergroting bij bestuurders. *“In onderwijs, zorg en arbeidsbemiddeling hebben liberale politici geloofd dat grote organisaties jongeren beter kunnen opleiden, zieken beter kunnen genezen en werklozen beter aan het werk kunnen helpen. Maar grootschalig is niet efficiënter en ook niet goedkoper”*. De PVV vindt dat de stem van het volk te allen tijde moet worden gehoord als gemeenten worden opgeheven of samengevoegd. Gemeenten spelen een bijzondere rol als plek waar burgers worden geboren en getogen. Het is van belang dat de gemeente dicht bij huis is georganiseerd en gemeentepolitici door de kleine schaal gemakkelijk benaderbaar zijn. De beide partijen dienen elk een motie in die oproept tot het houden van lokale referenda; deze moties worden verworpen.¹²²

De confessionelen zijn - vergeleken met de SP en PVV - ook kritisch op herindeling en schaalvergroting, maar zij verschillen van mening over toepassing van referenda. Kamerlid Bilder (CDA) stelt dat in een steeds complexer wordende samenleving, waarin in toenemende mate taken via decentralisatie naar de gemeenten worden geschoven, veel gemeenten worstelen met hun toekomst. Soms ontstaat het beeld dat schaalvergroting het antwoord is op alle problemen. *“Wij mogen echter niet uit het oog verliezen dat de Kamer in het recente verleden de conclusie heeft moeten trekken dat schaalvergroting bijvoorbeeld in de zorg lang niet altijd de zegeningen heeft gebracht die men ervan verwachtte. En wat te denken van alles wat wij het afgelopen halfjaar in de financiële wereld hebben meegemaakt!”*. De SGP-fractie stelt dat er geen ideale gemeenteomvang bestaat. *“Vrijwilligheid of dwang, dat is een wereld van verschil en dat is ook zo bij herindeling van gemeenten”*, stelt Van der Staaij.¹²³

¹²¹ Bij de herindelingen van (a) Reiderland, Scheemda en Winschoten en (b) Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkoppel stemt de PVV tegen. Bij de herindeling van (c) Helden, Kessel, Maasbree en Meijel en (d) Arcen en Velden en Venlo stemmen de SP en PVV samen tegen. De regering houdt het voorstel voor Abcoude, Loenen, Breukelen en De Ronde Venen aan.

¹²² De SP-fractie stelt met een motie voor dat gemeenten een referendum moeten houden over herindeling. De SP, GroenLinks, de PVV en het lid Verdonk stemmen voor, maar de grote meerderheid van confessionelen, PvdA en liberalen stemt tegen, zodat de motie wordt verworpen. De PVV-fractie dient een motie in die de regering verzoekt de herindelingen in te trekken en eerst in elke gemeente een referendum te houden, waarbij de burgers in meerderheid kunnen besluiten. De motie krijgt slechts steun van de PVV en het lid Verdonk en wordt daarmee eenvoudig verworpen.

¹²³ Volgens Van der Staaij is er in één van de zes wetsvoorstellen sprake van een gedwongen huwelijk: de herindeling van Abcoude, Loenen, Breukelen en De Ronde Venen tot de gemeente Vecht en Venen. Hiervoor is onvoldoende draagvlak en de herindeling is een gekunstelde constructie.

Ten derde vormen regeringspartij de PvdA en oppositiepartij de VVD een voorspraak-coalitie die de nodige voordelen zien in herindeling. VVD-lid Van Beek stelt dat tijden, problemen en oplossingen veranderen en dat er daarom ook gekeken kan worden naar de schaal waarop onze gemeenten zijn georganiseerd. *“Vroeger vormde een gemeenschap ook een gemeente, maar die tijd ligt ver achter ons”*. De PvdA is voor een bestuur dicht bij de burger, maar ook voor goed bestuur. *“Beide uitgangspunten staan soms op gespannen voet met elkaar”*. De PvdA-fractie wijst op grote problemen in gebieden met een flinke verstedelijkingsopgave, hetzij een geweldige krimpopgave.

Kort daarna volgt een debat over het beleidskader herindelingen (Tweede Kamer, 2009b). De PvdA en VVD pleiten voor herindelingen.¹²⁴ De SP¹²⁵ en de PVV staan daar linea recta tegenover. De confessionele partijen zijn eveneens kritisch op schaalvergroting, maar zijn niet per definitie tegen fusies.¹²⁶ Na het debat worden moties van de SGP, ChristenUnie en het CDA aangenomen. Eén ervan verzoekt of de mogelijkheid van een door het Rijk geïnitieerde herindeling kan vervallen en voorwaarden te stellen aan de rol van provincies (28 750, nr. 8). Een tweede verzoekt de regering op te nemen dat ongeacht het inwonertal een gemeente niet gedwongen kan worden tot herindeling, wanneer knelpunten dit uiterste middel niet rechtvaardigen (28 750, nr. 9). De derde verzoekt de regering in het beleidskader samenwerking mee te nemen als alternatief voor fusie (28 750, nr. 10).

8.3.3 Terugkeer van de coalitie “decentraliseren, dus opschalen” (2010-heden)

In de aanloop tot de verkiezingen van 2010 keert het thema van een kleinere rijksoverheid in combinatie met decentralisatie stevig terug op de agenda. Bij de begrotingsbehandeling 2009 stelt D66-fractievoorzitter Alexander Pechtold voor, dat gemeenten fuseren tot zij een omvang hebben van minimaal vijftigduizend inwoners. Herindeling moet worden afgedwongen als kleine gemeenten weerstand bieden. Een andere impuls tot schaalvergroting wordt gegeven door de ambtelijke werkgroep openbaar bestuur (ministerie AZ, 2010). De werkgroep legt de minimale schaal voor gemeenten bij circa

¹²⁴ De VVD wil niet dat één dwarsliggende gemeente een regionale herindeling kan tegenhouden. De PvdA-fractie stelt dat er gemeentebesturen nodig zijn die vanuit één gemeentehuis in een gebied met een heleboel dorpen en kernen hoogwaardige diensten realiseren.

¹²⁵ Kamerlid Van Raak (SP) stelt: *“Ik vind het goed dat wij eindelijk, na jaren van schaalvergroting, schaalvergroting in het onderwijs, in de zorg, in de arbeidsbemiddeling en ook in het gemeentebestuur, kunnen gaan nadenken over een juiste schaal voor de mensen. In die zin is de schaalvergrotingsidiotie van de bestuurders minder aan zet en, zo hoop ik, wat meer de bevolking. Als alle plannen die er liggen doorgaan, hebben wij in 2013 ongeveer twaalf gemeenten”*. Daarom komt de SP-fractie opnieuw met de wens om een referendum verplicht te stellen.

¹²⁶ Kamerlid Bilder (CDA) stelt: *“Het moge duidelijk zijn, op basis van eerdere inbrengen van onze kant, dat de CDA-fractie terughoudend staat tegenover het geloof in het oplossend vermogen van schaalvergroting als zodanig, waaronder die in gemeenteland”*. Kamerlid Van der Staaij (SGP) stelt dat er vanuit een *“ongeschreven beleidskader”* wordt gedacht van *“groter is beter en klein is te klein”*.

veertigduizend inwoners en het tempo van fuseren moet worden versneld door herindeling te stimuleren of op te leggen en financiële prikkels in te bouwen.

Dan volgt in de demissionaire fase van het vierde kabinet Balkenende debat over het gewijzigde wetsvoorstel voor herindeling van enerzijds Breukelen, Loenen en Maarssen en anderzijds Abcoude en De Ronde Venen. Tevens volgen voorstellen voor fusie van veertien gemeenten tot vijf nieuwe (Tweede Kamer, 2010a).¹²⁷ Op dat moment zijn de verkiezingsprogramma's geschreven, maar nog niet bekend gemaakt.¹²⁸ Van de voorstellen roept vooral de vorming van de fusiegemeente Sud-West Fryslân verhit debat op. De PvdA verdedigt de herindeling in Friesland. Kamerlid Van Beek (VVD) stelt dat zijn fractie zich zorgen maakt. *"Onze stelling is niet: hoe groter, hoe beter"*. De PVV is niet tegen schaalvergroting: *"Nederland is een versplinterd land met vele gemeenten. Schaalvergroting in de vorm van samenvoeging kan bijdragen tot een effectiever bestuur"*. De PVV-fractie pleit wel voor referenda. Voor GroenLinks zijn herindelingen noch kleinschaligheid een doel op zich; het vroegtijdig betrekken van de bevolking is van groot belang.¹²⁹ Bij de confessionelen hekelt Kamerlid Bilder (CDA) de neiging om bijna vanzelfsprekend voor de weg van schaalvergroting te kiezen. Van der Staaij (SGP) is kritisch over schaalvergroting als bestuurlijke en politieke reflex. De SP-fractie heeft ruim vierduizend handtekeningen opgehaald tegen een nieuwe monstergemeente die ruim een kwart van de provincie Friesland groot wordt. De actiegroep is naar Den Haag gekomen met spandoeken, strijdliederen en actiefietsen. SP-lid Van Raaij noemt de herindeling idioot omdat er geen nieuwe gemeente ontstaat, maar een nieuwe provincie met zes steden en 63 dorpen en 69 kernen. Bij de stemmingen krijgt de fusie van Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel desondanks wel de steun van een grote meerderheid van de PvdA, GroenLinks, D66, de VVD, de ChristenUnie, de SGP en het CDA tegenover een kleine minderheid van de PVV, het lid Verdonk, de PvdD en de SP.

Een motie van de PvdA, de VVD, het CDA en de ChristenUnie verzoekt de regering om in 2013 vanwege de grote omvang het functioneren van deze gemeente te evalueren en hierover aan de Kamer te rapporteren (nr. 11).¹³⁰ Deze motie krijgt de steun van alle

¹²⁷ Breukelen, Loenen en Maarssen, en Abcoude en De Ronde Venen (31840); Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel (32242); Bodegraven en Reeuwijk (32243); Lith en Oss (32244); Margraten en Eijsden (32245); Wervershoof, Andijk en Medemblik (32246).

¹²⁸ CDA-lid Bilder vraagt naar het PvdA-verkiezingsprogramma en de heer Heijnen laat weten dat het op de dag van het debat wordt gepresenteerd. Het PVV-lid Brinkmans stelt dat in de Tweede Kamer als het gaat om directe democratie *"alleen de SP en de PVV zeer recht in de leer zijn"* en hij laat weten steun hiervoor te gaan lezen in het CDA-verkiezingsprogramma.

¹²⁹ Een motie van GroenLinks voor het op peil houden van het voorzieningenniveau na herindeling krijgt steun van de PvdA en de PvdD en wordt verworpen door liberalen, confessionelen, SP en PVV.

¹³⁰ Voorjaar 2014 verschijnt het evaluatieonderzoek van de herindeling Súdwest-Fryslân. Verbeteringen zitten vooral in de ontwikkeling van het strategisch vermogen en de ambtelijke organisatie. Achteruitgang wordt geconstateerd ten aanzien van de dienstverlening. In zijn beleidsreactie gaat de minister in op de vrees dat door schaalvergroting de bestuurlijke afstand groter zou worden. Er is met succes stevig ingezet op kernenbeleid. Vergroting van de afstand met de gemeente als gevolg van herindeling is voorkomen, stelt de minister (Ministerie van BZK, 2014).

partijen, uitgezonderd de PVV. Een motie van de PvdA, de VVD en GroenLinks vraagt de provincie Friesland bovendien om te komen met een gezamenlijke visie op de bestuurlijke inrichting (nr. 12). De SGP en de PVV stemmen als enige tegen.

In de Eerste Kamer wordt het politiek debat over deze zaak vervolgd. De SP dient met steun van de PvdA en GroenLinks een motie in die oproept tot het aanhouden van het voorstel. Dan trekken op het laatste moment de fracties van GroenLinks en de PvdA hun steun terug.¹³¹ Het CDA, de ChristenUnie, D66, GroenLinks, de PvdA en de VVD stemmen voor herindeling; een minderheid van SP, PVV, PvdD en de SGP stemt tegen.

In de verkiezingsprogramma's medio 2010 blijkt de voorspraak-coalitie voor herindeling gegroeid. Bij de liberalen is de VVD voorstander van het stimuleren van fusies tussen provincies en gemeentelijke herindeling. Ook D66 wil een aanzienlijke decentralisatie en opschaling. Kleine gemeenten hebben te weinig bestuurskracht om de uitdagingen van de toekomst aan te gaan. Grote steden hebben een tekort aan bestuurskracht en daarvoor kan schaalvergroting eveneens een oplossing zijn. Gemeenten krijgen maximaal twee jaar om met voorstellen te komen. De Partij voor de Vrijheid heeft geen expliciet standpunt over gemeentelijke herindeling, maar pleit algemeen voor volksraadplegingen.

Leidraad voor de PvdA is decentralisatie en de schaal van veel gemeenten wordt daarmee een groter knelpunt. Als centrumgemeenten niet snel tot stand komen, is ingrijpen onvermijdelijk. GroenLinks kiest voor meer armslag voor gemeenten en geeft ze middelen en bevoegdheden, waarbij kleinere gemeenten kunnen opschalen.

Ook het CDA wil een efficiencyslag doorvoeren, gebaseerd op schaal aanpassingen. Het CDA is voorstander van herindelingen als de gemeenten of provincies daar zelf toe besluiten, dan wel zich concrete en structurele knelpunten voordoet. Wanneer gemeenten niet met een unaniem voorstel komen, wordt een actieve rol van provincies verwacht.

Tegenover deze dominante voorspraak-coalitie staan – net als in de jaren tachtig – de kleinere confessionele partijen en de socialisten. De ChristenUnie (2010) vindt gemeentelijke herindeling alleen gewenst als dit voor goede uitvoering van alle taken nodig is. Inwoneraantallen zijn niet maatgevend. Kleinschaligheid is een meerwaarde. Indien er geen grote bestuurlijke problemen zijn, moet er geen dwang of drang zijn (SGP, 2010). Herindeling vindt alleen plaats als de inwoners instemmen via een referendum (SP, 2010).

Na de verkiezingen treedt het eerste kabinet Rutte aan. Medio 2011 vindt overleg plaats in de Tweede Kamer naar aanleiding van het intrekken van een wetsvoorstel voor herindeling van de gemeente Renswoude (Tweede Kamer, 2011a). De CDA-fractie steunt CDA-minister Donner in zijn heldere besluit. Ook de SGP, SP en PVV steunen het kabinet bij deze beslissing. Kamerlid Van Raak (SP) valt D66 aan op het streven van deze partij naar gemeenten van minimaal vijftigduizend inwoners. *“Groot, groot, groot, maar het gaat niet*

¹³¹ Deze beslissing heeft te maken met contact met diverse GroenLinks-fracties in Zuidwest-Friesland. PvdA-senator Eigeman verklaart te staan voor een duivels dilemma, een keuze tussen twee kwaden.

om groot, groot, groot. Is de minister het met me eens dat met Renswoude een nieuw model wordt uitgewerkt? Ik bedoel het model van een kleine gemeente die een gemeente wil blijven.” Brinkman (PVV) vindt dat het de goede kant opgaat met de herindelingen. Van der Staaij (SGP) wijst erop dat een meerderheid zijn motie steunde tegen een minimumnorm. De woordvoerders van de VVD, D66 en de PvdA zijn echter kritisch op het terugtrekken door het kabinet van het voorstel voor fusie, alleen omdat de gemeente Renswoude niet wil meewerken. VVD-lid Van Beek benadrukt dat draagvlak niet hetzelfde is als unanimiteit. *“Dat zou inhouden dat je er niet meer doorkomt zodra er iemand tegen is. Dat kan niet waar zijn.”* D66-lid Berndszen benadrukt dat hij als inwoner van een dorpje met duizend inwoners dat al lang geleden is heringedeeld, heeft ervaren dat de eigenheid heel goed kan blijven bestaan na herindeling. PvdA-lid Heijnen vindt dat het kabinet het wetsvoorstel niet had moeten intrekken na een proces van vijftien of twintig jaar.

Enkele maanden daarna informeert minister Donner de Tweede Kamer over de ervaringen van gemeenten met herindelingen, de visie op het binnenlands bestuur en de wijzigingen in het beleidskader voor herindelingen (Ministerie van BZK, 2011c; 2011d; 2011e).¹³² In het debat stelt de PvdA-woordvoerder Heijnen dat het kabinet en minister Donner moeten kiezen voor de opvatting *“van onderen, van onderen, van onderen”* of de vaststelling dat het soms niet zo gemakkelijk gaat en dat dan onderzoeken en provinciale inspanningen nodig zijn (Tweede Kamer, 2011b). De PvdA en D66 dienen enkele moties in met de intentie het herindelingsbeleid meer dwingend te maken.¹³³ Een PvdA-motie constateert dat provincies een rol hebben als gemeenten niet zelf een oplossing kunnen vinden voor urgente bestuurlijke problemen (nr. 32). Deze motie krijgt de steun van de PvdA, GroenLinks, D66, de VVD en de PVV en wordt aangenomen, ondanks tegenstemmen van de confessionelen, SP en PvdD. Een D66-motie verzoekt de regering het opschalingsbeleid te verduidelijken (nr. 39). Alle partijen stemmen voor deze motie, uitgezonderd de ChristenUnie en de SGP, zodat zij wordt aangenomen.

Het CDA stelt met een motie voor om gemeenten die niet alle taken even goed aankunnen te helpen de mogelijkheid te bieden tot taakdifferentiatie als alternatief voor herindeling (nr. 36). De fracties van de SP, de PvdD, de PvdA, GroenLinks, D66, de VVD, de SGP, de ChristenUnie en het CDA stemmen voor deze motie en alleen de fractie van de PVV tegen.

¹³² Bij de besprekingen ontstaat de vraag of de PVV als gedoogpartij het beleid van het minderheidskabinet van CDA en VVD steunt bij de vorming van een stadsprovincie (Tweede Kamer, 2011b). De PVV, PvdA en de ChristenUnie dienen een motie in die de regering verzoekt te stoppen met initiatieven die leiden tot één Randstadprovincie door fusie van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. De PVV-motie verleidt oppositiepartij D66 ertoe op te merken dat dit toch overkomt als een klap van een gedoogpartij in het gezicht van het kabinet.

¹³³ Een andere PvdA-motie verzoekt om een afname van hulpconstructies en gemeenschappelijke regelingen als positief criterium aan het beleidskader herindeling toe te voegen (motienr. 33). En een D66-motie roept op de regering om te bevorderen dat alle gemeenten een zogenaamde ‘stresstest’ ondergaan (nr. 37). Een kleine minderheid van PvdA, GroenLinks en D66 steunt beide moties, die zodoende door een meerderheid van o.a. CDA, VVD en PVV worden verworpen.

In de verkiezingsprogramma's voor 2012 is de meest uitgesproken coalitie vóór herindeling is liberaal van aard. Als gemeenten onvoldoende in staat zijn hun taken uit te voeren, wordt een fusie van bovenaf geïnitieerd (VVD, 2012). Provinciale grenzen mogen niet langer een obstakel zijn voor herindeling. Een persoon moet in meerdere gemeenten tegelijk wethouder kunnen worden. D66 wil grotere, krachtige gemeenten en dat in elke gemeente wordt getoetst of zij hun taken naar behoren uitvoeren. Op basis van deze toets en onder regie van de provincies komen gemeenten met voorstellen voor herindeling.

Meer gematigd van toon zijn de christendemocraten en sociaaldemocraten, maar ook zij gaan mee in de beweging richting gemeentelijke opschaling. Het CDA wil dat het proces van decentralisatie van rijk naar provincies en gemeenten onverminderd doorgaat. Om de bestuurlijke drukte terug te dringen, kiest het CDA voor een geleidelijke, breed gedragen en meer natuurlijke aanpak (CDA, 2012). Leidraad voor de PvdA is decentralisatie en het terugdringen van bestuurlijke drukte. Als gemeenten onvoldoende in staat zijn hun taken zelfstandig uit te voeren, kunnen zij deze overdragen aan een centrumgemeente en kiezen voor samenwerking of fuseren. De PvdA is voorstander van binnengemeentelijke decentralisatie zodat buurten, kernen, wijken en dorpen zeggenschap hebben.

De derde voorspraak-coalitie van de kleinere christelijke partijen, de Socialistische Partij en de Partij voor de Dieren is het meest terughoudend ten aanzien van herindeling. De ChristenUnie wil enerzijds minder bestuurlijke drukte en anderzijds alleen herindeling van onderop (CU, 2012). De SGP stelt de gemeentelijke autonomie voorop. Indien er geen grote bestuurlijke problemen zijn, is de SGP tegen dwang of drang door provincies of het rijk. Het maakt niet uit of een gemeente veel of weinig inwoners heeft (SGP, 2012). Herindeling kan alleen als dit het belang dient van de burgers en gebeurt alleen als de inwoners instemmen via een referendum, stelt de SP (2012). Herindeling gebeurt alleen bij voldoende draagvlak bij de bevolking (PvdD, 2012).

Een vierde groep heeft geen standpunt ingenomen in de verkiezingsprogramma's. GroenLinks wil een staatscommissie die verschillende opties voor een herinrichting van het binnenlands bestuur onderzoekt, waaronder het twee-bestuurslagen model (GL, 2012). De PVV en de Unie55+ hebben geen standpunt over gemeentelijke schaal en herindeling.

Het tweede kabinet Rutte neemt najaar 2012 vervolgens in het regeerakkoord de ambitie op om gemeenten op te schalen tot minimaal 100.000 inwoners. Bij de algemene politieke beschouwingen en het debat over de regeringsverklaring wordt dit op de politieke agenda geplaatst door de confessionelen en de SP (Tweede Kamer, 2012a). CDA-leider Buma vindt Nederland grootschaliger worden met '*mega-gemeenten*' en spreekt over een totaal gebrek aan visie op de menselijke maat. De politieke leider van de ChristenUnie, Arie Slob, zal het kabinet gaan volgen "*want we zitten helemaal niet te wachten op allerlei megalomane gemeentes in Nederland waar de afstand tussen de bevolking en de bestuurders alleen*

maar groter wordt".¹³⁴ SGP-leider Van der Staaij ziet niets in de '*grootheidskolder*' waar het kabinet zich door laat leiden in het openbaar bestuur. En ook SP-leider Roemers spreekt over '*grootheidswaan*' en '*tekentafeldemocratie*', vraagt om de garantie dat de regering gemeenten niet direct of indirect tot fusie dwingt en eist om het houden van referenda.

Het CDA en de ChristenUnie dienen een motie in die stelt dat uit onderzoeken blijkt dat schaalvergroting niet per definitie leidt tot besparingen en verzoeken de regering daarom de decentralisaties, samenwerking en herindelingen niet te belasten met financiële dwang (33 410, nr. 42). De confessionelen, 50PLUS, GroenLinks, de PvdD en de SP stemmen voor, maar de VVD en PvdA verwerpen met steun van D66 en de PVV de motie.

Bij de begrotingsbehandeling december 2012 wordt er dieper op de kwestie ingegaan (Tweede Kamer, 2012b). De regeringspartijen VVD en PvdA verdedigen het regeerakkoord, waarbij vooral de VVD benadrukt dat er ruimte is voor maatwerk, en zij krijgen de steun van D66 en 50PLUS.¹³⁵ PVV-lid Bosma stelt dat het bestuur steeds verder weg lijkt te gaan van de burger. Macht wordt verscheept naar gezichtsloze bureaucraten in Brussel. Provincies worden groter. Daarnaast is er een plan om te komen tot *megagemeenten* van minimaal 100.000 inwoners. De PVV vraagt zich af of dit een ontwikkeling is die wij willen?

De drie confessionele partijen en de SP verzetten zich tegen de voornemens. Volgens Van Toorenburg (CDA) tekent het kabinet een in beton gegoten eindperspectief met vijf landsdelen en gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Het CDA ziet overal schaalvergrotingen, bijvoorbeeld in de zorg en in het onderwijs. Ook bij gemeenten zal duidelijk worden, dat "*groter beslist niet altijd beter is*". Segers (ChristenUnie) stelt dat de overheid geen bedrijf is, maar het bestuur van mensen, voor mensen en door mensen. Als de decentralisatie van rijkstaken leidt tot gemeenten met minimaal 100.000 inwoners en vijf landsdelen is het middel vele malen erger dan de kwaal. Bovendien pakte grootschaligheid slecht uit bij woningcorporaties, ziekenhuizen en scholen. Wat geeft het kabinet dan de overtuiging dat dit bij het lokale bestuur wel goed uitpakt? Bisschop (SGP) wijst op onderzoek waaruit blijkt dat opschaling in grote eenheden niet het gewenste resultaat heeft en de afstand tussen bestuurders en burgers vergroot. Van Raak (SP) vindt het flauwekul en een tekentafel-dictatuur dat 95% van alle gemeenten worden opgeheven. Gemeenten worden uitgeknepen en daarna gedwongen tot schaalvergroting.

De SP dient na afloop van het debat met steun van het CDA, de PVV en GroenLinks een motie in, die de regering verzoekt geen voorstellen voor herindeling voor te leggen als de

¹³⁴ Hij wijst op de nieuwe gemeente Schagen van 45.000 inwoners. In Molenwaard gaat het om 30.000 inwoners. En op Goeree-Overflakkee gaat het om 48.000 inwoners op meer dan vierhonderd vierkante kilometer. Boven deze net heringedeelde gemeenten hangt nu de enorme dreiging dat het allemaal verder opgeschaald moet worden. Is dat een fatsoenlijke boodschap?

¹³⁵ VVD-lid Litjens stelt dat de norm van 100.000 inwoners geen keurslijf is. Voor eilanden met 80.000 inwoners hoeven we niet geforceerd aan de overkant van het water 20.000 extra inwoners te zoeken. PvdA-lid Heijnen denkt dat er geen relatie is tussen schaalgrootte en de afstand die burgers voelen. Klein (50PLUS) noemt de Tweede Kamer een institutie op de grootste schaal van Nederland, die door burgers uitstekend wordt gevonden. Schaalgrootte zegt weinig over betrokkenheid van burgers.

bevolking zich hier niet over heeft uitgesproken (33400 VII, nr. 16). De PVV, het CDA, de ChristenUnie, GroenLinks, de PvdD en de SP stemmen voor de motie, maar de regeringspartijen verwerpen deze met steun van D66, 50PLUS en de SGP. De ChristenUnie, SP, SGP, CDA, GroenLinks en de PVV dienen verder een motie in die de regering verzoekt vast te houden aan het uitgangspunt dat 'herindeling van onderop' tot stand moet komen op basis van vrijwilligheid (33400 VII, nr. 25). De motie wordt verworpen door de regeringspartijen VVD en PvdA met steun van de D66 en 50PLUS.

Tijdens een debat in de Eerste Kamer medio 2013 wordt vervolgens een motie ingediend door de SP, mede namens het CDA, SGP, de Partij van de Dieren, 50-plus en GroenLinks (Eerste Kamer, 2013).¹³⁶ De motie roept op tot een nadere analyse over nut, noodzaak en democratische wenselijkheid van de bestuurlijke inrichting op lokaal, regionaal en provinciaal niveau en tot dan geen onomkeerbare stappen te zetten. Deze wordt aangenomen, ondanks tegenstemmen van de VVD, PvdA en D66.

De dag erna vindt in de Tweede Kamer een debat plaats over het beleidskader herindeling (Tweede Kamer, 2013). De grootste voorstanders zijn de VVD en D66. De VVD steunt het dat de positie van de provincie steviger wordt neergezet. Dat unanimititeit bij gemeentebesturen geen vereiste is, is de VVD-fractie uit het hart gegrepen. Het D66-lid Berndsén wijst erop dat de D66-fractie de dag ervoor in de Eerste Kamer als enige oppositiepartij tegen de motie Vliegenthart heeft gestemd, omdat gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen voor het sociale domein en moeten daarbij fors bezuinigen. Volgens de PvdA sluit het kader goed aan bij de houding die de PvdA al lange tijd heeft, gericht op vorming van gemeenten die op hun taak zijn voorbereid, maar ook oog houden voor het kleinere verband waarin mensen samenleven.

Bij de confessionelen is CDA-lid Van Toerenburg weinig enthousiast: *"We zijn tot de conclusie gekomen dat we het liefst zouden willen dat de Minister van Binnenlandse Zaken zich helemaal niet meer met dit dossier bezighoudt."* ChristenUnie-lid Seegers wijst erop dat er in 1900 één burgemeester was op 4.500 burgers en tegenwoordig één burgemeester op bijna 40.000 inwoners. Burgers worden dus steeds minder democratisch vertegenwoordigd. *"In het kader van het streven naar efficiency en draagkracht kan er een eindeloze opschaling plaatsvinden, maar in democratisch opzicht is de grens een keer bereikt."* Van der Staaij (SGP) citeert Groen van Prinsterer die kritiek had op het te centralistische karakter van de Gemeentewet van 1851. *"Door dergelijke wetten worden geen autonomen, maar plaatselijke automaten en centrale autocraten gevormd."* Kamerlid Van Raak (SP) stelt dat er na het aannemen in de Eerste Kamer van de motie Vliegenthart sprake is van een ongemakkelijke situatie. Kamerlid Bosma (PVV) vindt het opmerkelijk dat de Eerste Kamer, die niet op aarde is om heel erg politiek te zijn, met een tamelijk harde motie komt.

¹³⁶ In het NRC Handelsblad van 9 maart 2013 verschijnt eerder het bericht dat acht van de tien burgemeesters het oneens tot zeer oneens is met de plannen om gemeenten tot deze omvang op te schalen. Ook burgemeesters die lid zijn van de VVD en PvdA, de coalitiepartijen, zijn het in grote meerderheid niet eens met de opschalingsplannen, zo meldt de krant.

Nadat de politieke schermutselingen over het beleid van het kabinet hebben plaatsgevonden, vindt er weinig vernieuwing plaats in het discours. Bij de verkiezingsprogramma's voor 2017 is de liberale voorspraak-coalitie nog meer uitgesproken over de wenselijkheid van schaalvergroting van gemeenten dan in voorgaande verkiezingsjaren. Provincie- en gemeentegrenzen mogen economische kansen nooit in de weg zitten (VVD, 2016). Gemeenten moeten sterk genoeg zijn en als dat nodig is fuseren. De provincie stimuleert die gesprekken en grijpt in als gemeenten daar geen werk van maken. De overheid moet zich gaan organiseren op de schaal waarop problemen zich voordoen (D66, 2016). In samenwerkingsverbanden moeten betrokken gemeenten fuseren. Ook grotere gemeenten zullen er niet aan ontkomen en kunnen in sommige gebieden bij een gemeentelijke fusie kiezen voor de schaal van de provincie. Volgens D66 neemt in fusiegemeenten de tevredenheid van burgers over diensten toe.

Opvallend is het grote aantal partijen dat zich niet langer uitspreekt over de schaal van gemeenten en herindeling. Het CDA spreekt er niet over. De PvdA stelt dat bijzondere aandacht nodig is voor de kleinere gemeenten, waar de informatiepositie van raadsleden moet worden versterkt via scholing en opleiding. Ook de SP, GroenLinks, de PVV, en de Unie55+ doen geen uitspraken over schaal en gemeentelijke herindeling.

De interveniërende voorspraak-coalitie bestaat uit de ChristenUnie, de SGP, de Partij voor de Dieren en nieuwkomer DENK. De ChristenUnie herhaalt slechts dat herindeling van gemeenten alleen kan wanneer dit een wens van gemeenten zelf is. De SGP herhaalt het standpunt dat herindeling een vrijwillige keuze moet zijn. Ook de Partij voor de Dieren herhaalt dat gemeentelijke herindeling alleen kan als de gemeenteraden daarmee akkoord zijn. DENK vindt dat bestuur en politiek dicht bij de burger moeten functioneren en is daarom voor *“het in stand houden van het huidige aantal gemeenten”* (DENK, 2016).

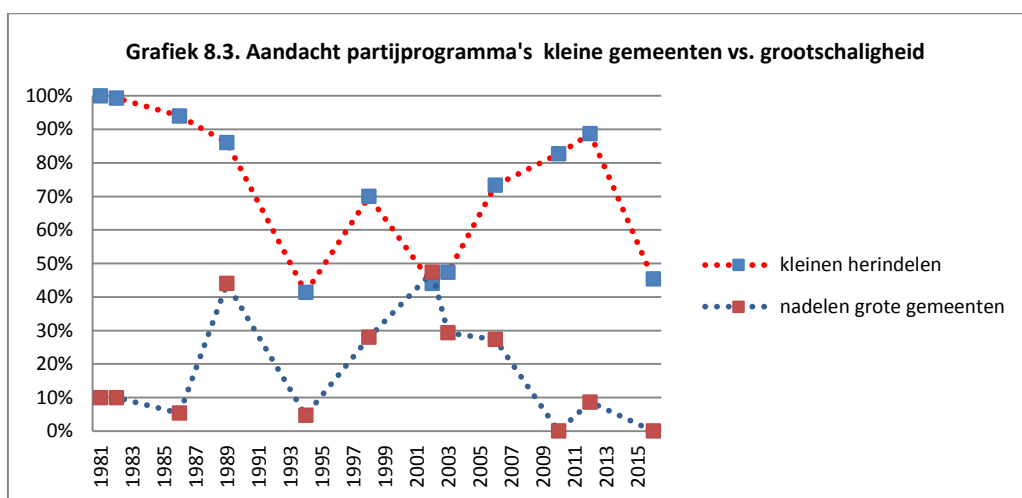
8.3.4 Schaal gemeenten in verkiezingsprogramma's

Een telling is uitgevoerd voor wat betreft de aandacht voor (a) het fuseren van te kleine gemeenten via het beleidsinstrument van de gemeentelijke herindeling en (b) het ontstaan van schaalnadelen bij grote gemeenten en de nadelen van schaalvergroting. Allereerst blijkt dat het herindelen van (te) kleine gemeenten doorlopend een hogere aandacht krijgt van politieke partijen dan het risico dat er (te) grote gemeenten ontstaan. Anders dan bij bijvoorbeeld basisscholen is er kortom in de afgelopen vijfendertig geen daadwerkelijke kanteling geweest in het dominante paradigma in termen van een voorkeur voor kleinschaligheid of grootschalige gemeenten.

Tegelijkertijd is er wel een periode geweest waarin de wenselijkheid van herindeling minder hoog op de politieke agenda heeft gestaan, namelijk rond 1994 en rond 2002. Daarbij blijkt dat de twee 'dal momenten' in de belangstelling samenhangen met een toegenomen aandacht voor schaalnadelen. In 1989 is er een piekmoment waarbij één van de drie destijds grote politieke partijen, het CDA, nadrukkelijk wijst op de kwetsbare argumenten voor schaalvergroting en daarom behoud van bestaande gemeenten bepleit, daarbij

gesteund door dan uitgebracht bestuurskundig onderzoek naar de schaal van gemeenten en hun bestuurskracht en de kwaliteit van lokale voorzieningen (Derksen et al., 1988). De stem van de christendemocraten legt gewicht in de schaal en er ontstaat een afzwakking van de druk tot fuseren van kleine gemeenten.

In 2002 ontstaat vervolgens éénmalig een situatie waarbij de aandacht voor (te) kleinschalige gemeenten en de nadelen van schaalvergroting van gemeenten elkaar in balans houden. Daarna groeit de voorspraakcoalitie in omvang en kracht, die pleit voor gemeentelijke herindelingen in de verkiezingsprogramma's. Het hoogtepunt ontstaat tussen 2010 en 2012, aan de vooravond van de eerste twee kabinetten Rutte. In de meest recente verkiezingsprogramma's, gericht op de periode 2017-2021, keldert de aandacht en wordt het thema van gemeentelijke schaalvergroting minder urgent.



8.4 Samenvattend: wisselende schaalcoalities in de politiek

Een eerste hoofdconclusie is dat de opvattingen van politieke stromingen, politieke partijen en politieke woordvoerders ten aanzien van schaal veelal ideologisch van aard zijn. Deze ideologische opvattingen hangen samen met gedachten over de verhouding tussen elites en bevolking, werkgevers en werknemers, concurrentie en samenwerking en modernisering als proces van vooruitgang of als bedreiging van opgebouwde zekerheden. Steevast vertonen verschillende woordvoerders door de tijd vrij stabiele posities in het debat.

Een tweede hoofdconclusie is dat vanuit deze ideologische posities woordvoerders van politieke partijen voorspraak-coalities smeden in het parlement. Er ontstaan in de regel drie groepen (a) evidente voorstanders van het dominante schaalbeleid, (b) gematigden die niet warm lopen voor het beleid, maar er evenmin ernstige bezwaren tegen hebben en (c) evidente tegenstanders van het dominante schaalbeleid.

Er zijn daarbij twee politieke dimensies. De eerste is de links-rechts dimensie, waarbij de linkse partijen pleiten voor een sterke overheid die ingrijpt in schaal in de samenleving. De tweede is die van de morele kwesties, waarbij de confessionele partijen iets meer behoudend zijn en liberalen, vooral D66, en klein-linkse partijen, vooral GroenLinks, zich als progressief en modern afficheren. Bij het basisonderwijs speelt het openbaar en bijzonder onderwijs en artikel 23 van de Grondwet. In de zorg speelt marktwerking. In het lokaal bestuur speelt debat over het Huis van Thorbecke met zijn drie-lagen model.

De machtsverhoudingen tussen de drie voorspraak-coalities rond schaal veranderen door (a) veranderingen door verkiezingen, (b) de mogelijkheden binnen het democratisch bestel voor nieuwe politieke partijen om toegang te krijgen tot het politieke debat en (c) het overstappen van bestaande partijen tussen voorspraak-coalitie rond schaal.

Zo verzwakt de positie van het CDA in 1994, maar keert de partij sterkt terug in 2002. De VVD is vanaf 2010 de grootste partij. De PvdA verzwakt na de verkiezingen van 2002, om weer sterker terug te keren in 2008, waarna de partij weer sterker raakt.

Ten tweede komen vanaf de millenniumwisseling nieuwe partijen op, zoals de Socialistische Partij, de Lijst Pim Fortuijn, Leefbaar Nederland en de PVV. Hierdoor groeit de voorspraak-coalitie, die zich in fel uitlaat over schaalvergroting en fusies.

Ten derde stappen bestaande politieke partijen tussen 1980 en 2017 over van de ene naar de andere voorspraak-coalitie rond schaal. Zo schuiven gematigde voorstanders van schaalvergroting, zoals de PvdA, en schaal-neutrale partijen, zoals D66 en GroenLinks, vanaf 2002 op naar een anti-schaalvergrotingspositie. De VVD verschuift van een pro-schaalvergrotingspositie naar een 'schaal neutrale'-positie. En daarmee verschuift het soortelijk gewicht van het discours als geheel op naar anti-schaalvergroting. De omslag straalt vooral uit naar de grote besturen in het onderwijs en de zorg, die in een steeds negatiever daglicht komen te staan. Van alle partijen pleit het CDA als eerste voor fusietoetsen in het onderwijs en in de zorg. De sociaaldemocraten en de nationaalpopulisten kruipen naar elkaar toe in de debatten over schaalvergroting en vallen het CDA krachtig bij in het pleidooi voor overheidsregulering van fusies. En met succes, want de fusietoets onderwijs wordt aangenomen in 2011 en in 2014 volgt de zorgtoets.

Na de succesvolle omslag van schaalvergrotingsbeleid naar kleinschaligheidsbeleid ontstaat vanaf 2010 een antireactie. Daar waar de liberalen, het VVD en D66, van meet af aan tegenstander waren van een landelijke toets op fusies van besturen in de zorg en het onderwijs, schuift het CDA langzaam op richting de liberalen als het gaat om de autonomie van ondernemende besturen. Bovendien lijken de sectoren uit elkaar te gaan lopen. Ten aanzien van fusies van ziekenhuizen is de toon van het debat onverminderd scherp. Ten aanzien van fusies van basisscholen en schoolbesturen ontstaat meer politieke tolerantie. De discussie gaat meer over de vraag of de overheid fusies mag afdwingen van de kleinere basisscholen. En bij gemeenten slaan de VVD, D66 en de PvdA de handen ineen om – tegen de zin van de confessionelen en de SP- een zeer forse schaalvergroting te bepleiten.

9 Duiding van paradigmawijzigingen

Er zijn, zoals in voorgaande hoofdstukken aangetoond, tussen 1980 en 2017 twee sector-overstijgende paradigma-wijzigingen te zien in het schaalbeleid van de rijksoverheid ten aanzien van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten. Verschillende bewindslieden op de vakdepartementen onderwijs, zorg en binnenlands bestuur hebben hun schaalbeleid in dezelfde periode in dezelfde richting bijgesteld. Deze ingrijpende koerswijzigingen zijn gepaard gegaan met veranderingen in de machtsbalans tussen voorspraakcoalities in de Tweede Kamer. Welke factoren kunnen deze veranderingen helpen begrijpen? In lijn met eerder genoemde bestuurskundige theorieën is gekeken naar de mogelijke relatie met:

- De gevolgen van landelijke verkiezingen op de samenstelling van de regering en de verhoudingen tussen politieke partijen in de Tweede Kamer (§ 9.1);
- Veranderingen in de macro-economie en de wijze waarop deze worden beleefd (§ 9.2);
- Demografische veranderingen en beleid van de overheid gericht op krimpregio's (§ 9.3)
- De gevolgen van spraakmakende incidenten met grootschalige instellingen die hebben geleid tot discussie over schaalvergroting in semipublieke sectoren (§ 9.4).

9.1. Schaalbeleid in de context van verkiezingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke invloed van verkiezingen.

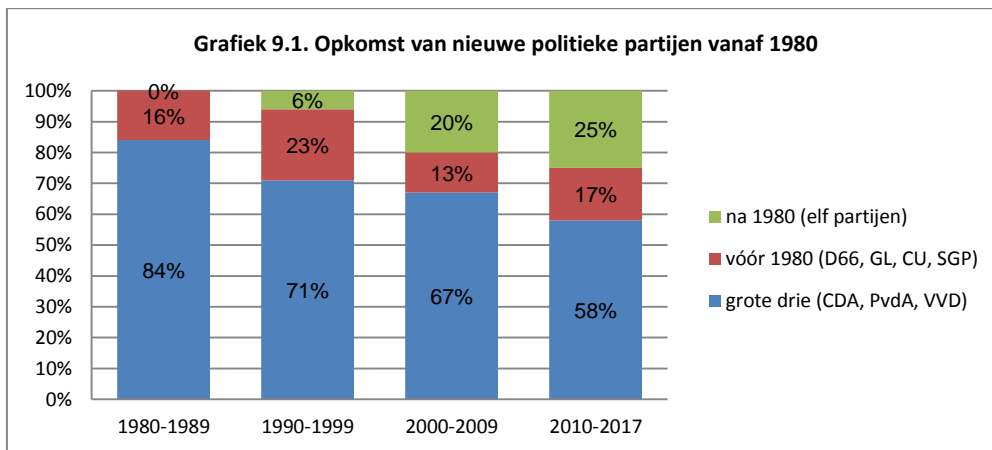
9.1.1 Politieke veranderingen en verkiezingen

Politieke veranderingen worden vanuit de politicologie bestudeerd. Bij landelijke verkiezingen in Nederland groeit en krimpt de basis van politieke partijen in termen van zetels in de Tweede Kamer, zo leert de literatuur. Daaronder liggend veranderen nog veel meer kiezers van partijvoorkeur. Met de bredere secularisering is de vaste kiezersbasis voor de confessionele partijen in de afgelopen decennia afgenomen, vooral voor het CDA (Irwin en Van Holsteyn, 2008). In de loop der tijd zijn er veel nieuwe partijen opgekomen, waarvan sommigen in ieder geval tijdelijk vaste voet aan de grond hebben gekregen (Lucardie, 2002). Afsplitste partijen hopen veelal in een rol als extern geweten of *zweep* een langer bestaande partij in een (radicalere) richting te sturen.

Kiezersonderzoek bij ruim 54.000 respondenten leert dat kiezers tussen 2006 en 2010 hebben vastgehouden aan een blok van linkse partijen (de PvdA, de SP en GroenLinks) of rechtse partijen (CDA, VVD en PVV) (Van der Meer et al., 2012). D66 functioneert als een electorale tussenschakel. De onderzoeksresultaten bevestigen verder dat er sprake is van een sociaal culturele en een sociaaleconomische dimensie. De opkomst van het post-materialisme in de Westerse samenlevingen laat daarbij een dimensie zien van enerzijds

waarden als milieu en libertaire gedachten en anderzijds traditionele, autoritaire en nationalistische waarden (Inglehart, 1997). Sociale klasse speelt een rol doordat de arbeidersklasse oververtegenwoordigd is bij extreemrechtse partijen in West Europa (Spies, 2013). Op de culturele dimensie staat de PVV aan de kant van de partijen die pleiten voor 'mono-culturalisme', terwijl de PvdA en D66 op deze dimensie hoog scoren op 'multiculturalisme' (Van der Meer, 2012). Bij kiezers heeft het thema van immigratie vanaf de millenniumwisseling in de top drie gestaan van 'verkiezingsissues'. Dit valt samen met een electorale revolutie in 2002 en de winst van nieuwkomer Pim Fortuijn.

In aanvulling zijn de uitslagen bij Tweede Kamerverkiezingen tussen 1980 en 2017 geanalyseerd (grafiek 9.1).¹³⁷ Het CDA de PvdA en de VVD hebben vanaf 1980 vaste voet verloren. Samen dalen zij van 84% van de zetels in de jaren tachtig, via 71% in de jaren negentig en 67% in de jaren nul tot 58% in de jaren tien. Hiermee vergeleken hebben de SGP, de ChristenUnie (en zijn voorlopers), GroenLinks (en zijn voorlopers) en D66 een relatief stabiel aandeel van de zetels (16% in de jaren tachtig; 17% vanaf 2010). Dit ondanks forse tussentijdse schommelingen voor D66 en GroenLinks. Terwijl het aandeel van de 'grote drie' omlaag gaat, komen nieuwe partijen komeetachtig op, zoals de Socialistische Partij, de Lijst Pim Fortuijn (LPF) en de PVV. Ook andere nieuwe partijen weten een positie te veroveren, zoals de Partij voor de Dieren, de ouderenpartijen en in 2017 DENK en het Forum voor Democratie. De stijgende populariteit van de nationaal-populistische¹³⁸ stroming en het anti-elitaire discours is onmiskenbaar (Lucardie, 2002).



¹³⁷ Daarbij is het 'gewogen gemiddelde' per partij berekend per decennium. Zo is voor de PvdA het aantal behaalde zetels bij de vier verkiezingen in de jaren tachtig, namelijk 1981, 1982, 1986 en 1989 opgeteld en gedeeld door het totaal van 600 te verdelen zetels in dat decennium. Hetzelfde is gedaan voor de jaren negentig (1994 en 1998), nul (2002, 2003 en 2006) en de jaren tien (2010, 2012, 2017).

¹³⁸ Bij het begrip 'populisme' wordt gewezen op de nadruk op het verschil tussen het 'volk' en de 'elite' en hun voorkeur voor vormen van directe democratie. Die opvattingen zijn niet exclusief voorbehouden aan extreemrechtse partijen en komen ook ter linkerzijde voor (Lucardie, 2009).

9.1.2 De verkiezingen van 1994: winst van Paars en het verlies van het CDA

Het CDA verliest in 1994 bij de verkiezingen twintig zetels en belandt voor het eerst sinds lange tijd in de oppositie. De PvdA, de VVD en D66 vormen een stevig regeringsblok en hebben een ruime meerderheid in de Tweede Kamer van 92 zetels. Na de verkiezingen van 1998 blijft Paars aan de macht en groeit licht tot 97 zetels.

Voor de Paarse kabinetten zijn marktwerking en deregulering de trefwoorden, waarbij de PvdA op ideologisch gebied onder leiding van Wim Kok afstand neemt van haar verleden en toenadering zoekt tot de liberale coalitiepartners (Lucardie, 2003). Bij de sturingsfilosofie van marktwerking past het bestrijden van monopolies om een goed functioneren van de nieuwe marktsectoren mogelijk te maken.

De PvdA stelt in haar programma van 1998 dat centralisering of decentralisering, en privatisering of verstatelijking, een beslissing zijn *zonder ideologische vooroordelen*. In tal van sectoren heeft de overheid het combineren van publieke taken en commercie aangemoedigd. Daardoor bestaan er duizenden gemengde organisaties. *“De voordelen van deze aanpak, vooral schaalvoordelen, zijn vaak groot”* (PvdA, 1998). Monopolies zijn ongewenst en daarvoor geldt het mededingingsregiem.

De VVD wil in de jaren negentig dat de overheid vooral nalaat wat efficiënter in de particuliere sector gedaan kan worden. Door privatisering krijgen de productie en dienstverlening te maken met de tucht van de markt. Daarbij is voorwaarde dat er geen monopolies ontstaan van verzelfstandigde overheidsdiensten (VVD, 1998).

D66 veronderstelt dat mensen in het maatschappelijk middenveld behoefte hebben om over de schuttingen van de verzuiling heen te kijken. Belemmeringen daartoe moeten worden weggenomen (D66, 1994). Meer marktwerking in de publieke sector kan bijdragen tot betere dienstverlening. Privatisering mag worden toegestaan als er op korte termijn reële concurrentie is (D66, 1998).

Tegenover dit niet-confessionele marktwerkingsverhaal van de Paarse coalitie staat een kritische coalitie van confessionelen en de aantredende socialisten van de SP. De nederlaag en verbanning naar de oppositie dwingt het CDA tot bezinning op hun politieke koers. Onder de titel *“Nieuwe wegen, vaste waarden”* krijgen saamhorigheid en samenwerking meer nadruk dan voorheen (Lucardie, 2002). De partij keert zich vooral tegen het individualisme en het marktdenken van de liberalen. Tegenover de liberale voorrang van het individu stelt het CDA de kleinschalige gemeenschap: gezin en familie, buurt en vereniging. *“We dreigen door te schieten naar mammoetstructuren waarin het gevaar van anonimisering en vereenzaming op de loer liggen”* (CDA, 1994). De overheid moet vrijwillige inzet en ideële motieven in scholen en verenigingen naar waarde schatten. Door schaalvergroting wordt de algemeenheid van bovenaf opgelegd, zo stelt het CDA-programma in 1994.

Enneüs Heerma wordt na de verkiezingen de nieuwe fractievoorzitter. Een hoofdthema is de menselijke maat en dat wordt duidelijk op het CDA-congres februari 1995. Dagblad Trouw meldt dat het CDA *“het thema van de politiek van de menselijke maat”* bespeelt en

daarvoor de toon heeft gezet op het CDA-congres. *“Warmte en Geborgenheid zijn de trefwoorden waarmee Heerma een plezierig gevoel wil oproepen”* en in dat licht breekt de nieuwe leider van het CDA volgens de journalist *“de staf over de schaalvergroting in het onderwijs en de gezondheidszorg”* (Trouw, 1995).

De nieuwe politieke lijn wordt bijvoorbeeld bevestigd als fractieleider Heerma bij de Algemene Beschouwingen in 1995 een motie indient waarin wordt opgeroepen om de eenzijdige nadruk op fusieprocessen in het onderwijs te verminderen. Schaalvergrotingsprocessen vergen veel organisatorische en bestuurlijke tijd. Onderwijskundige vernieuwing komt daardoor in de knel. Kleinschalige verbanden moeten meer mogelijkheden krijgen.

Het CDA wordt geflankeerd door confessionele partijen die stevast kritisch zijn over het schaalvergrotingsbeleid. De RPF wil niet dat er door *“schaalvergroting en regionalisatie”* minder ruimte overblijft voor identiteitsgebonden zorgverlening (RPF, 1994). In de gehandicaptenzorg verminderen de keuzemogelijkheden en dat geldt ook voor kartels en monopolies in de thuiszorg. De overdracht van normen en waarden via het onderwijs wordt verzwakt door *“schaalvergrotingsoperaties”*. De SGP stelt dat schaalvergroting op allerlei gebied, zoals bij scholen en gemeentelijke herindeling, een aanslag is op de gemeenschap. Schaalvergrotingsbeleid moet herzien worden (SGP, 1998).

Ter linkerzijde komt de SP in de Tweede Kamer en deze partij introduceert in nieuwe vorm een ouder schaaldiscours, dat eerder te horen viel bij onder meer de CPN. Volgens de SP zijn deregulering, privatisering en algemene liberalisering de trefwoorden van het kabinetsbeleid (SP, 1994). De spoorwegen, het busvervoer, de telecommunicatie, de elektriciteits- en gasvoorziening worden uit handen geven. Onderwijs, sociale volkshuisvesting en gezondheidszorg moeten zich onderwerpen aan marktwerking. Binnen de EU overheersen de grote landen en grote concerns. De socialisten spreken over leerfabrieken, mega-gezondheidsfabrieken en waarschuwen voor woningcorporaties die financieel resultaat voorrang geven boven hun sociale taak (SP, 1998).

9.1.3 De verkiezingen van 2002: winst van CDA en LPF en het verlies van Paars

In de avond van de gemeenteraadsverkiezingen maart 2002 vindt een televisiedebat plaats tussen de lijsttrekkers. De Lijst Pim Fortuijn heeft dan in Rotterdam een derde van de kiezers gewonnen. Pim Fortuyn, Paul Rösenmoller (GroenLinks), Ad Melkert (PvdA), Hans Dijkstal (VVD), Jan-Peter Balkenende (CDA) en Rogier van Boxtel (D66) schuiven aan tafel bij interviewer Paul Witteman. De felicitaties van verschillende lijsttrekkers gaan uit naar de LPF-lijsttrekker. Witteman vraagt aan de GroenLinks-leider of er sprake is van een politieke *aardverschuiving* en de heer Rosenmöller bevestigt dit beeld. CDA-leider Jan-Peter Balkenende spreekt over een proteststem tegen de politieke elite.

In het verkiezingsprogramma van de LPF, het boek *“De Puinhopen van Acht Jaar Paars”*, staan stevige uitspraken over schaalvergroting. Met het democratisch gehalte van de organisaties in het maatschappelijk middenveld is van alles mis. De professionalisering van

verzuilde organisaties heeft de afstand tot de burgers vergroot. Bij de elite is sprake van een sfeer van incest, een gesloten wereld met autistische trekjes, voortvloeiend uit een regentencultuur. De PvdA heeft onder leiding van premier Kok als regentenpartij niet onder gedaan voor het CDA in haar hoogtijdagen, zo stelt Fortuyn. Op basis van achterhaalde industrieel-economische concepten is in de zorg een ware schaalvergrotingsexplosie losgebarsten. De lijnstreker pleit voor decentralisatie van de zorg waarbij het ziekenhuis weer wordt wat het was, een soort hotel met verpleging dicht in de eigen woonbuurt.

Fortuyn is niet alleen negatief over grootschaligheid, maar spreekt ook op persoonlijke wijze over de nadelen van kleinschaligheid. Over zijn jeugd op een katholieke nonnenschool stelt hij. *“Zo zie je maar dat kleinschaligheid in een kleine en gesloten gemeenschap tot verschrikkelijke dingen kan leiden, niet in de laatste plaats door de verstikkende sociale controle die ervan uitgaat”* (Fortuyn, 2002: 52). Tijdens zijn middelbare schooltijd krijgt de jonge Pim echter te maken met schaalvergroting als gevolg van de Mammoetwet. De jongens-HBS wordt samengevoegd met het katholieke meisjeslyceum. *“Onze rector, pater Hutjes, werd letterlijk gek van deze nieuwe ontwikkeling en moest met spoed worden opgenomen in een katholiek ziekenhuis in Haarlem. Die zagen we niet meer terug”*. Fortuyn noemt de Mammoetwet het begin van de verwoesting van het ouderwetse en degelijke onderwijs. Daarna volgden nog meer schaalvergrotingsoperaties en bedachten onderwijsvernieuwers dat scholen grootschalig moesten zijn. *“Een school, van basisschool tot faculteit, hoort niet veel meer dan 600 leerlingen te tellen. Alleen dan is het mogelijk een gemeenschap te vormen van leerlingen, leraren en ondersteunend personeel”*. (Fortuyn, 2002: 61). De politieke leider pleit ook voor een betere mix van klein- en grootschaligheid bij de politie door het herstellen van de oude gemeentepolitie. Ten aanzien van het openbaar bestuur pleit hij voor schaalvergroting van provincies tot vijf á zes regio's. Daarbinnen worden de kleine gemeenten in ere hersteld. *“We gaan vervolgens terug naar ten minste duizend gemeenten”*. (Fortuyn, 2002: 147):

Pim Fortuyn wordt vlak voor de verkiezingen vermoord. De christendemocraten stijgen van 29 naar 43 zetels en de LPF wordt vanuit het niets met 26 zetels de tweede partij. De Paarse regeringspartijen verliezen fors. De PvdA halveert van 45 naar 23 zetels, de VVD krimpt met een derde naar 25 zetels en D66 halveert eveneens van 14 naar 7 zetels. Medio 2002 wordt het eerste kabinet Balkenende geformeerd (CDA, LPF en VVD).

Voor de verkiezingen van 2003 reageren onder meer GroenLinks en D66 op het nieuwe, populistische discours over schaalvergroting. De winst van de Lijst Pim Fortuyn hangt samen met deze ongenoegens, zo stelt GroenLinks: *“niet in de laatste plaats het gevolg van de steeds groter wordende anonimiteit en de grootschalige organisatie van de Nederlandse samenleving. De menselijke maat is uit het zicht geraakt. Het is van belang om organisaties veel overzichtelijker en herkenbaarder te maken. Publieke instellingen moeten hun naam weer waarmaken: ze zijn publiek - ze zijn er voor de mensen en ze zijn van de mensen”* (GL, 2003). GroenLinks vindt dat maatschappelijke instituties zijn los gekomen van hun verzuilde oorsprong, geprofessionaliseerd en 'vermarkt'. Schaalvergrotingsprocessen hebben geleid

tot organisaties waarin alles draait om kengetallen en outputsturing. De thuiszorg is in de markt gezet met als gevolg 'stopwatch-zorg'. Universiteiten werden een 'klussencentrale'. Door efficiencyoperaties zijn organisaties in het onderwijs, het welzijnswerk, de politie- en veiligheidszorg en de gezondheidszorg zo groot geworden dat werknemers en burgers zich er moeilijk mee identificeren.

D66 sluit zich bij dit discours aan en wil dat de overheid de school teruggeeft aan ouders, leerlingen en leerkrachten, de gezondheidszorg terug aan patiënten, dokters en verpleegkundigen, de televisie terug aan de programmamakers en de samenleving terug aan verenigingen. Bovendien moeten *"de juiste mensen zijn vertegenwoordigd in de besturen van scholen, van pensioenfondsen en van ziekenhuizen"* (D66, 2003).

De PvdA volgt in 2005 als twee Kamerleden, Jeroen Dijsselbloem en Ella Kalsbeek, een onderzoek doen naar de kwaliteit van publieke dienstverlening in de sociale zekerheid, de jeugdzorg en bij verpleeghuizen. In het rapport *"Tussen regels en realiteit"* stellen de Kamerleden dat het automatisme van schaalvergroting moet worden doorbroken (Dijsselbloem en Kalsbeek, 2005). Er is bij bestuurders, zowel in private als publieke sectoren, een bijna wetmatige drang naar aanzien, macht en rijkdom. Grote organisaties willen groeien in naamsbekendheid en reputatie, marktaandeel en winst. Groter is slimmer, goedkoper, professioneler en krachtiger. Maar schaalvergroting kent ook grote nadelen, zoals de marginalisering en vervreemding van het individu, efficiencyverlies en minder innovatie. *"De afweging van de voor- en nadelen moet veel scherper worden gemaakt. Het automatisme en schijnbaar alsmaar voortrollende proces van schaalvergroting moet worden doorbroken. Om de menselijke maat weer terug te krijgen"*.

Dat de twee Kamerleden met deze opvatting een bredere beweging binnen de PvdA vertegenwoordigen, blijkt uit het verkiezingsprogramma dat een jaar later in 2006 verschijnt. Schaalvergroting van onderwijsinstellingen, woningcorporaties en ziekenhuizen wordt in één adem genoemd met grote problemen als de tweedeling in de maatschappij en dreiging van terrorisme. *"We kiezen voor kleinere publieke organisaties. De menselijke maat moet terug. Niet eindeloos fuseren. En geen extra controlelagen meer die bestaan uit stafdiensten van besturen van enorme instellingen"* (PvdA, 2006).

Najaar 2008 publiceert PvdA-Kamerlid Stef Depla een opinieartikel met als titel *"Terug naar menselijke maat non-profitsector"* (De Volkskrant, 3 september 2008). De schaalvergroting en de technocratische managementstijl in onderwijs, zorg en woningcorporaties hebben grote schaduwkanten en roepen steeds meer weerstand op, stelt het Kamerlid. Burgers voelen zich verweesd en docenten, verplegers en artsen voelen zich miskend. Politici voelen zich gemarginaliseerd, omdat ze steeds minder kunnen ingrijpen. Het Kamerlid pleit voor terugkeer naar particulier initiatief door het makkelijker te maken om corporaties op te richten, thuiszorgmedewerkers te ondersteunen die hun eigen bedrijf beginnen en docenten en ouders de mogelijkheid geven hun school af te splitsen van een groter bestuur. Zo worden groter wordende bolwerken opgebroken. Er moet daarbij naast een fusietoets voorafgaande aan een fusie ook een *postfusietoets* komen: *"Als de beloofde voordelen van*

een fusie of de beloofde interne kleinschaligheid niet waargemaakt worden, moet de fusie kunnen worden teruggedraaid”.

Twee jaar later wijst het Kamerlid er bij het indienen van de motie voor een fusietoets op dat de menselijke maat achter de horizon verdwijnt. De schaalvergroting gaat almaar door en nooit zegt eens iemand: dit is eigenlijk iets te ver doorgeschoten. Steeds vaker legt de politiek het af tegen een paar sterke en machtige bestuurders (Tweede Kamer, 2008b).

Medio 2009 – na verkiezingen voor het Europees Parlement waarbij de PvdA een fors verlies lijdt – analyseert een werkgroep onder leiding van staatssecretaris Sharon Dijksma de oorzaken. In een open brief aan de partijgenoten stelt de werkgroep dat woede over het gegraai aan de top, ook in de publieke sector, vooral de PvdA treft. Daarom wil de partij een einde maken aan de praktijk dat enkele bestuurders grossieren in commissariaten bij scholen, ziekenhuizen en woningbouwcorporaties. Huurders, patiënten en ouders krijgen het recht om naar de rechter te stappen als bestuurders onvoldoende presteren. De menselijke maat voor al deze instellingen wordt gegarandeerd via een fusietoets in de wet. Medio 2010 stelt PvdA-leider Job Cohen in de Wöltgens-lezing dat het noodzakelijk is dat de politiek een aantal lessen trekt. *“De hervormingen van de instrumenten van de welvaartsstaat hebben geleid tot vervreemding, omdat zij schaalvergroting, verzakelijking en privatisering als middel gebruikten”.* Zorg, onderwijs en sociale woningbouw zijn op afstand geplaatst, zowel van de politiek als de mensen die van deze diensten gebruik maken. De PvdA wil een menselijke maat, meer betrokkenheid van de burger en een politiek die ingrijpt als het niet goed gaat. Een fusietoets is daarvoor noodzakelijk, maar niet voldoende. Initiatieven van onderop moeten meer mogelijk worden.

9.1.4 Conclusie: verkiezingen 1994 en 2002 en het schaalparadigma

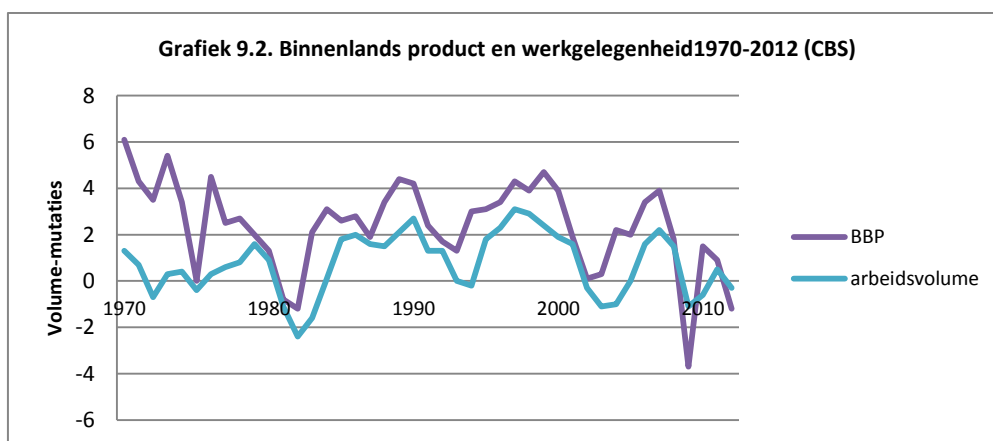
De conclusie is dat ‘gevestigde’ partijen, zoals de VVD, het CDA en de PvdA, na de millenniumwisseling in toenemende mate onder druk zijn gekomen van nieuwe partijen met een meer revolutionair schaaldiscours. Dit ‘nieuwe’ discours over schaal valt zowel ter linker- als rechterzijde van het politieke spectrum te beluisteren bij de Socialistische Partij, de Lijst Pim Fortuijn. Tussen 1980 en 2017 zijn twee politieke momenten van invloed geweest op de standpunten die vooral het CDA en de PvdA hebben ingenomen ten aanzien van de schaal van instellingen. Het gaat dan om het verlies van het CDA in 1994, waarbij de partij voor het eerst sinds lange tijd in de oppositie beland. En om het verlies van de PvdA in 2002, als de partij na acht Paarse jaren in de oppositie beland. Deze crisissen bij de confessionelen en sociaaldemocraten hebben geleid tot een heroriëntatie. De partijen zijn met als motto ‘de menselijke maat’ meer aandacht gaan geven aan hun historische wortels en gevoelens van onvrede bij de ‘kleine luyden’ en arbeiders, de gewone mens, over schaalvergroting, fusies en het gegraai aan de top. De verkiezingen van 1994 en 2002 hebben zo bijgedragen aan en omslag in het dominante schaalparadigma bij de politieke middenpartijen die vervolgens een rol hebben gespeeld bij beleidsvorming. Deze factor, samen met de opkomst van nieuwe schaal-revolutionaire partijen, heeft de politieke balans tussen voorspraak-coalities pro- en anti-schaalvergroting in de Kamer doen verschuiven.

9.2 Economische verandering en schaalbeleid

De macro-economische veranderingen worden veelal geschetst aan de hand van twee indicatoren: het binnenlands product en de werkgelegenheid (grafiek 9.2).¹³⁹ Aan het begin van de jaren tachtig is er een dal na enkele jaren van economische neergang, gevolgd door een periode van herstel en groei. Tussen 1990 en 1994 is opnieuw sprake van een aantal jaren van economische achteruitgang, gevolgd door een aantal jaren van groei. En direct na de millenniumwisseling ontstaan opnieuw perioden van achteruitgang en groei.

De economische en financiële crisis rond 2008, is gevolgd door een snelle opleving tot 2010 en daarna gevolgd door achteruitgang tussen 2011 en 2012. Recent is sprake van groei.

Welk discours hebben regeringen en politieke partijen over deze economische ontwikkelingen gevoerd, ofwel hoe heeft de politiek de economie beleefd en 'geframed'? In onderstaande paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de wijze waarop in een bepaalde periode van economische vooruitgang of krimp over schaal is gesproken binnen de sectoren basisonderwijs, de ziekenhuiszorg en het lokaal bestuur.



9.2.1 Jaren tachtig: economische crisis en schaalvergroting

Het regeerakkoord uit 1981 start voor wat betreft het binnenlands beleid met de wenselijkheid van de *“sanering van de publieke sector”* met het oog op beheersing van de overheidsuitgaven en het financieringstekort. De verkiezingsprogramma's bevestigen deze wens. Een verschuiving van overheidstaken naar ideële organisaties en commerciële ondernemingen is gewenst (CDA, 1986). De jaren tachtig zijn een overgang van een

¹³⁹ Het CBS heeft de historische statistiek van de nationale rekeningen. Het binnenlands product is een maatstaf voor door productie beschikbaar gekomen goederen en diensten in een land. Als indicator voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid houdt het CBS zicht op het arbeidsvolume, ofwel de hoeveelheid arbeid in het productieproces, uitgedrukt in arbeidsjaren of gewerkte uren.

overbelaste verzorgingsstaat met een voortdurend groeiende collectieve sector naar een samenleving met meer verantwoordelijkheden voor burgers en organisaties (CDA, 1989). Vooral de klein-linkse partijen zien dat anders. De Communistische Partij Nederland verzet zich tegen de *“gespierde, non-nonsense aanpak”* van het kabinetsbeleid dat vooral ten goede komt aan de grote bedrijven. Concerns en banken wentelen de economische crisis af op de bevolking, zo stelt de CPN in 1981. De Evangelische Volkspartij stelt dat bij het bestrijden van de economische crisis het argument dat de rijksoverheid zou uitdijen wordt misbruikt om bezuinigingen te rechtvaardigen (EVP, 1986).

Uit het discours tussen 1980 en 1994 over kleine basisscholen blijkt dat economische motieven een hoofdargument zijn geweest voor opschaling. Het kabinet Van Agt I stelt een minimumgrens van 23 leerlingen in, onder andere omdat een zeer kleine school onverantwoord duur is (Ministerie OenW, 1982). De PvdA-fractie wil *vanwege de onnodige kosten* voorkomen dat kleine scholen in stand blijven. De D66-fractie sluit zich hierbij aan. De CDA-fractie vindt het beleid te zeer ingegeven door *“budgettaire overwegingen”*. De SGP-fractie noemt de ondergrens arbitrair en veronderstelt *“budgettaire motieven”*.

Het tweede kabinet Lubbers heeft in 1988 het voornemen om honderd miljoen gulden te bezuinigen op de kleine scholen. Het SCP geeft daarop aan in haar advies over schaalvergrotingsbeleid dat een bezuiniging zware druk legt op het fusieproces (SCP, 1989). De commissie Hirsch Ballin (1989) vindt dat het ministerie een eenzijdige nadruk legt op *“concurrentie en economische belangen”*. De VVD geeft in het verkiezingsprogramma van 1989 aan dat zij wil afzien van algemene bezuinigingen op het basisonderwijs als er in ruil een efficiency-slag wordt gemaakt en kleine scholen via fusie worden opgeheven. Het schaalvergrotingsbeleid dient met het oog op *“vergroting van de doelmatigheid”* te worden ontwikkeld. Het derde kabinet Lubbers gaat over tot actie. *“Tot dusver werden de scholen kleiner; het laten voortbestaan van steeds meer kleine scholen drukt onevenredig zwaar op de begroting; verdere schaalverkleining lokt nieuwe bezuinigingen uit”*, zo stelt de staatssecretaris (Ministerie van OenW, 1991). De slotsom is dat vanaf 1992 circa duizend kleine scholen worden gesloten.

Bij de ziekenhuizen is het realiseren van bezuinigingen eveneens een motief voor het schaalvergrotingsbeleid. De regeringsverklaring van het eerste kabinet Van Agt (1977-1981) stelt beheersing van de zorgkosten centraal. Bij de Algemene Politieke Beschouwingen najaar 1980 laat de VVD weten dat een forse vermindering van ziekenhuisbedden een besparing kan opleveren van 250 miljoen gulden. De VVD-fractie dringt erop aan, dat het beleid gericht op beddenvermindering wordt geïntensiveerd met meer taakstellingen. Minister Gardeniers wil medio 1982 circa dertig kleine ziekenhuizen sluiten, aangezien de ziekenhuissector met een aandeel van circa tien miljard gulden ongeveer dertig procent van de totale kosten van de gezondheidszorg voor haar rekening neemt (Ministerie van VenM, 1982a). De minister wil met de fusies het teveel aan bedden versneld terugbrengen. De minister vindt dat tien jaar gepraat het land heeft gevoerd naar een situatie waarin duizenden overtollige bedden in ziekenhuizen een niet te dragen last vormen voor de gehele zorg. Een dicht netwerk van ziekenhuizen is zelfs niet geremd toen in de jaren

zeventig de signalen van een afbrokkelende economie te onderkennen waren. Het kabinet Lubbers II wil de beperking van kostenontwikkelingen in de gezondheidszorg voortzetten. Daarbij wordt de kostenreductie gezocht in bedden en bij medisch specialisten via de Tijdelijke wet capaciteitsreductie ziekenhuizen en een Tijdelijke saneringsregeling voor medisch-specialisten.

Bij de opheffing van kleine gemeenten in de jaren tachtig speelt eveneens het bezuinigingsmotief. Medio jaren tachtig licht de minister toe dat zonder herindelingsbeleid de kleinste gemeenten maatgevend blijven en het niet mogelijk is om lagere kosten te realiseren (Ministerie van BZK, 1984). Voor gemeenten met minder dan zesduizend tot achtduizend inwoners is in beginsel geen grondslag aanwezig voor hun voortbestaan vanwege hun *“hoog kostenniveau”*, bijvoorbeeld door een *“gering weerstandsvermogen”* (Ministerie van BZK, 1987). Alleen de SGP brengt het economisch tegenargument in dat grootschaligheid leidt tot *“lastenverzwaringen”* in plaats van besparingen (SGP, 1989).

9.2.2 Economisch optimisme tussen 1994 en 2008: ruimte voor de menselijke maat

In de memoires van minister Ritzen, lid van zowel het derde kabinet Lubbers en de beide Paarse kabinetten, was het bij het derde kabinet Lubbers *“bezuinigen wat de klok sloeg”*. De spanning bij Paars I was de spanning van ambities voor verandering en luxe, want het economisch tij zat mee, zo stelt de oud-minister (Ritzen, 1998). Bij de verkiezingen van 1994 spreekt het CDA over voortgaande economische groei en werk voor steeds meer mensen en afnemende werkloosheid: *“mede dankzij het herstelbeleid van de kabinetten Lubbers zijn er honderdduizenden arbeidsplaatsen geschapen”* (CDA, 1994: 1). Ook D66 spreekt over beleid van *“werk, werk, werk”* dat werkt.

Daar waar de jaren negentig al een positieve omslag laat zien vergeleken met de jaren tachtig is er bij de verkiezingen van 2002 groot optimisme over de economie. De PvdA jubelt: *“Wie had in 1989 durven dromen dat de massawerkloosheid zou worden overwonnen en dat er twee miljoen banen bij zouden komen? Dat een decennialang begrotingstekort zou worden omgebogen in een begrotingsoverschot en dat we nu dankzij gezonde overheidsfinanciën afkoersen op volledige afbetaling van de staatsschuld in 2025?”* (PvdA, 2002). Ook de VVD is positief en stelt dat het land weer een goedlopende economie heeft met een stabiel ondernemingsklimaat, hoge economische groei en krachtige banengroei. De welvaart in Nederland is sneller toegenomen dan in de meeste andere landen van Europa en het land is de buurlanden België en Duitsland voorbijgestreefd (VVD, 2002). Er is veel meer werk, geld en ruimte om de eigen levensstijl te kiezen, aldus D66. De overheid is rijker geworden, bedrijfswinsten zijn gestegen en veel mensen gaat het financieel voor de wind (CDA, 2002). In het bedrijfsleven zijn de bomen tot in de hemel gegroeid en materieel gaat het heel goed met heel veel mensen (SP, 2002). Volgens GroenLinks is de economie in de jaren negentig op ongetekende toeren gaan draaien, maar bleef vanwege een ‘neoliberale agenda’ schraalhans keukenmeester in de publieke sector. Vanaf halverwege de jaren negentig ontstaat ruimte om te investeren in kleinschaligheid in het basisonderwijs. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in 1995 pleit CDA-

fractie leider Enneüs Heerma voor kleinere klassen. Ook de regeringspartijen D66 en de PvdA dienen een motie in voor klassenverkleining. Premier Kok geeft aan dat er mogelijk *“budgettaire ruimte”* is. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen najaar 1997 wordt een motie over klassenverkleining met algemene stemmen aangenomen. Het tweede Paarse kabinet investeert vervolgens één miljard gulden per jaar voor klassenverkleining met als eindbeeld één leerkracht op twintig leerlingen in de onderbouw (Regeerakkoord, 1998). De Onderwijsraad (1999) wijst erop dat er voor vele onderwijsdoelen geld nodig is. Een zorgvuldige afweging is noodzakelijk voordat volgende stappen worden gezet, zo adviseert de raad de regering. In de media wordt de klassenverkleining gezien als een heilige koe. *“Dat komt doordat dat het eerste project is waarmee na jaren bezuinigen weer wordt geïnvesteerd in onderwijs”* (Trouw, 1999). Na de millenniumwisseling staat enkele jaren de invoering van lumpsum centraal in het basisonderwijs. Daarbij geldt als uitgangspunt dat deze geen prikkel mag bevatten tot schaalvergroting (Ministerie OenW, 2002b). Bestaande vergoedingen voor kleine en zeer kleine scholen worden gecontinueerd en verschillen voor de kleine schoolbesturen worden gecorrigeerd. In de brief over de menselijke maat in het onderwijs uit 2008 stelt de minister dat de kleinschaligheidstoelage in het basisonderwijs onverkort gehandhaafd blijft.

En zoals er bij de basisscholen financiële ruimte ontstaat voor kleinschaligheid en schaalverkleining, ontstaat er in dezelfde periode ook ruimte om te investeren in kleine ziekenhuizen. Na de millenniumwisseling geeft minister Bomhoff (LPF) van het eerste kabinet Balkenende aan dat de regering streeft naar *“een relatieve verbetering van de positie van de kleine ziekenhuizen”*. Onder Balkenende II stelt minister Hoogervorst 32 miljoen gulden ter beschikking voor kleine locaties. Ziekenhuizen met minder dan driehonderd bedden krijgen vijftig procent meer ruimte (Ministerie van VWS, 2004c).

Bij de gemeenten merkt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in deze periode op dat gemeentegrenzen instrumenteel zijn geworden; *“doelmatigheid gaat een grotere rol spelen”* (WRR, 1995). Het nieuwsblad Binnenlands Bestuur meldt vervolgens dat onderzoek leert dat gemeentelijke herindeling per saldo meer kost dan oplevert.¹⁴⁰ Tijdens politiek debat wijzen de VVD- en D66-fracties op dit rapport. D66 wijst tevens op een onderzoek van hoogleraar bestuurskunde Herweijer dat stelt dat op korte termijn herindelingen negatief uitwerken en de politieke participatie afneemt. De D66-fractie stelt het niet allemaal goud is wat er blinkt. De VVD merkt op dat gemeentelijke herindeling niet altijd de panacee is. Na de millenniumwisseling neemt het eerste kabinet Balkenende in het beleidskader voor gemeentelijke herindeling de zinsnede op dat een te grote omvang van gemeenten voor bestuurlijke en financiële doelmatigheid nadelig kan zijn. Deze zinsnede wordt in 2008 geschrapt, het jaar waarin de economische crisis is toegeslagen.

¹⁴⁰ Binnenlands Bestuur, 17 november 1995.

9.2.3 Terugkerende crisisverhalen en schaalbeleid na 2008

Een nieuw kantelpunt ontstaat met de financiële en economische crisis vanaf 2008. De financiële crisis en grote incidenten in de bancaire sector keren terug in de verkiezingsprogramma's van 2010 en 2012. Terugdringen van de overheidsuitgaven, schaalverkleining van de landelijke overheid en een vrije markt staan centraal (VVD, 2012). D66 wil geen verzorgingsstaat, maar een ontplooiingsmaatschappij (D66, 2010). Dat betekent wat betreft schaal een *“kleinere centrale overheid”, “niet te kleine scholen”, “marktwerking in de zorg behouden”, “grotere gemeenten met meer taken”* en *“provincies die landsdelen worden”* (D66, 2012). Er moet ingrijpend bezuinigd worden, want de samenleving kan niet op de oude voet verder in een dol makende race naar meer en groter (ChristenUnie, 2010). De partij wil een kleinere overheid met minder taken. Kostenbeheersing is prioriteit nummer één (SGP, 2012).

Bij de sociaaldemocraten en sociaal-ecologen leidt de financiële en economische crisis tot een aanklacht tegen marktwerking, banken en graaigedrag van financiële managers. De wereld is in een dal door wangedrag binnen financiële instellingen en hebzucht, falend toezicht en een volstrekt naïef geloof in de zaligmakende werking van vrije markten, zo stelt de PvdA in het verkiezingsprogramma van 2010. De SP spreekt van *casinokapitalisme* en graai- en grijpgedrag van bankiers, speculanten, managers en aandeelhouders en het weggijken van toezichthouders. GroenLinks stelt dat dankzij de economische crisis banen verloren gaan, de overheid zwaar in het rood staat en de armoede toeneemt. Dit markeert het *‘failliet van het neoliberale marktdenken’*. Maximaal winstbejag, absurde bonussen en minimaal toezicht, dat moest wel mis gaan.

Het hoofddoel van het eerste kabinet Rutte is het huishoudboekje van de staat in balans te laten komen en *“onze kinderen”* niet met *“onze schulden op te zadelen”*. Daarbij past een krachtige en kleine overheid met minder belastinggeld, ambtenaren, regels en bestuurders. Het tweede kabinet Rutte II wil grote hervormingen en noodzakelijke doorbraken, zodat Nederland *“sterker uit de crisis”* kan komen. Bij het debat over de regeringsverklaring start PvdA-fractieleider Samsom met de opmerking dat op 15 september 2008 de Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers uitstel van betaling aanvroeg. *“Op die dag bevatte nog niemand direct wat de gevolgen zouden zijn van het omvallen van een zakenbank met een schuld die de omvang van de jaarlijkse economie van vele landen overtreft. Vandaag weten wij het maar al te goed: een piepend en krakend vastgelopen financieel systeem, een krimpende economie, een stilvallende huizenmarkt, stijging van de werkloosheid en, tot overmaat van ramp, de eurocrisis”*. Er ligt een rekening van 16 miljard aan nieuwe bezuinigingen, bovenop een lopende operatie van 30 miljard. Die astronomische rekening plaatst de regering voor de uitdaging de rekening te betalen en uit de crisis te komen. De hervormingen zullen gepaard gaan met pijn. Tijdens het debat beschuldigt Geert Wilders (PVV) de premier ervan de leider te zijn van een socialistisch kabinet Paars III dat Nederland kapot bezuinigt en waarbij de middenklasse de klos is.

Bij het basisonderwijs ontstaat een periode waarin opnieuw kleine scholen gestimuleerd zullen worden tot fusie en waarbij financiële motieven voor de rijksoverheid meespelen. Het kabinet Rutte II krijgt in het kader van de leerlingendaling begin 2013 advies van de commissie Hoekstra en de Onderwijsraad. Kleine basisscholen zijn duur in vergelijking tot grotere scholen gegeven hun financiële toeslagen en vaste voeten (Cie. Hoekstra, 2013). De commissie benoemt twee beleidsvarianten die geld opleveren. In één variant verdwijnen de kleine scholen-toeslag en de vaste voet als prikkel om klein te blijven en wordt structureel 640 miljoen euro per jaar bespaard. In een andere variant wordt de absolute opheffingsnorm verhoogd van 23 naar 80 leerlingen. Dit levert een structurele besparing op van 135 miljoen euro per jaar. Ook de Onderwijsraad wijst op de mogelijkheid van budgettaire besparing door het sluiten van kleine scholen. De regering neemt de aanbevelingen om de opheffingsnorm op te hogen niet over, maar stelt wel voor om de kleine-scholen-toeslag niet meer uit te keren aan de scholen en te gebruiken voor regionale krimpplannen en samenwerking te belonen (Ministerie van OCW, 2013b). Hierdoor komen 2.400 scholen in de gevarenzone, stelt CDA-Kamerlid Rog in het debat voorjaar 2014. Het voorstel vindt onvoldoende steun bij de confessionele partijen en gelet op hun sterke positie in de Eerste Kamer trekt het kabinet het voorstel in.

Het eerste kabinet Rutte streeft naar *“een optimale schaalgrootte van zorginstellingen”* vanwege *“meer efficiëntie, lagere kosten, meer integraliteit, hogere klanttevredenheid en betere zorg”* (Regeerakkoord Rutte I, 2010). Tijdens het debat over onder meer het wetsvoorstel voor de zorgspecifieke fusietoets blijkt dat het beeld dat de ziekenhuissector *“stuck in the middle”* bij de regering domineert, waarbij de regering het advies volgt van een ambtelijke werkgroep met heroverwegingsvoorstellen.¹⁴¹ Hierdoor worden er geen maximale uitkomsten gehaald. De regering wil de vraagsturing verbeteren. Tegelijk vindt de regering dat *“concentraties die de doelmatigheid verhogen en geen negatieve effecten hebben op de kwaliteit geen belemmering zouden moeten ondervinden van de aangescherpte concentratie-toets”*. Het tweede kabinet Rutte wil vervolgens een dubbele schaalbeweging. *“Dure, complexe en acute zorg willen we concentreren; minder complexe zorg organiseren we dicht bij de mensen. Beide is goed voor kwaliteit én kosten”* (Regeerakkoord Rutte II, 2012). Het naast elkaar bestaan van spoedeisende hulpposten en huisartsenposten zorgt voor overbehandeling en verspilling en daarom zullen spoedeisende hulpposten worden geïntegreerd met de huisartsenposten. Er komen beloningsafspraken met verzekeraars gericht op het vervangen van tweedelijnszorg door de eerste lijn en een sterke eerste- en anderhalvelijnszorg met de huisarts in een sleutelrol. *“Onnodig gebruik van dure ziekenhuiszorg wordt zo ontmoedigd”*. De regering streeft naar het slimmer

¹⁴¹ De ambtelijke werkgroep is van mening dat de curatieve zorg het slechtste van twee werelden heeft. De sector is *“stuck in the middle”*. De werkgroep beveelt aan door te gaan met het stimuleren van marktwerking, waarbij overheidssturing op het aanbod zich beperkt tot zorg waar concurrentie niet mogelijk is en de beschikbaarheid voorop staat: de spoedeisende hulp en topreferente zorg.

organiseren van de curatieve zorg, die ervoor zorgen dat de groei van de curatieve zorguitgaven deze kabinetsperiode 1,6 miljard lager uitvalt. De dubbele schaalbeweging bestaat enerzijds uit deconcentratie waarbij streekziekenhuizen, nieuwe eerstelijnscentra en anderhalvelijnscentra zich specialiseren in basis-medische zorg en chronische zorg. Anderzijds is er concentratie van complexe, specialistische zorg in ziekenhuizen die routine, kennis en apparatuur hebben. Dit levert betere kwaliteit tegen lagere kosten. In debat met de Tweede Kamer in 2013 over het wetsvoorstel voor de zorgspecifieke fusietoets stelt de minister dat voor grote investeringen zoals protonentherapie een behoorlijke organisatie nodig is. In 2014 stelt de minister dat in stedelijke gebieden spoedeisende eerstehulp zullen dichtgaan met het oog op doelmatigheid, aangezien daar *“mensen voor de helft van de tijd duimen zitten te draaien”*. Het kabinet wil verdergaan met marktwerking en versterkt in dat licht het markttoezicht op monopolies van ziekenhuizen. Het kabinet wil maximale aanscherping van dit toezicht om onnodige volume groei tegen te gaan.

Ook bij de gemeenten komt er na de financieel-economische crisis van 2008 een veel groter accent te liggen op doelmatigheid en schaalvergroting. Een ambtelijke werkgroep met heroverwegingen adviseert de regering forse en versnelde opschaling van gemeenten.¹⁴² Kort daarna verschijnt in Economisch Statistische Berichten een artikel met als titel *“Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op”* (Allers en De Kam, 2010). In de beleidsreactie van het eerste kabinet Balkenende wordt gesteld dat er tot nu in veel gevallen geen besparing wordt gerealiseerd doordat kostenbesparing vooralsnog zelden doelstelling is van herindeling (Ministerie van BZK, 2011a). Als een jaar later de VVD en PvdA het tweede kabinet Rutte vormen, blijkt dat dit kabinet forse, structurele besparingen hoopt te realiseren met gemeentelijke opschaling. Het kabinet wil een groot aantal taken naar gemeenten overbrengen. Gemeenten kunnen zo meer doen voor minder geld. Fusie en schaalvergroting van gemeenten leiden tot besparingen door schaalvoordelen en een vermindering met 75 gemeenten tot 2017. In 2025 blijven er nog 100 á 150 gemeenten over met daarnaast circa vijf provincies. Door gemeentelijke opschaling wordt 60 miljoen euro in 2015 bespaard tot structureel bijna een miljard euro jaarlijks. De bezuinigingen zijn noodzakelijk vanwege de economische crisis. De te decentraliseren taken worden met een financiële taakstelling overgedragen. In het debat over de regeringsverklaring laat de

¹⁴² Het kan beter en goedkoper, zo stelt de ambtelijke werkgroep. Er is een decentralisatie-paradox: *“om zo veel mogelijk beleid op een laag schaalniveau te kunnen voeren, is een vergroting van die laagste schaal noodzakelijk.”* De werkgroep stelt voor om *“de schaal van bestuur te verbeteren”* door herindeling actief te stimuleren of op te leggen. Dit kan bijvoorbeeld door in de verdeling van het gemeentefonds financiële prikkels in te bouwen of via een aanpak als gevolgd in Denemarken. In de meest vergaande variant zijn gemeenten de decentrale bestuurslaag. Provincies en waterschappen worden opgeheven. Er zijn dan ongeveer vijfentwintig tot dertig regiogemeenten nodig in lijn met het schaalniveau van veel maatschappelijke actoren, zoals werkgevers, scholen en woningbouwcorporaties. In een minder vergaande variant wordt de minimale schaal bij 40.000 inwoners gelegd met als resultaat een totaal van 100 tot 150 gemeenten en vijf tot acht provincies.

minister-president weten “200 miljoen te willen ophalen”. De minister herhaalt later dat de macro-taakstelling in het regeerakkoord helder is en de financiële taakstellingen leidend zijn (Tweede Kamer, 2013a).¹⁴³ Ook wanneer er minder herindelingen plaatsvinden, blijft de korting op het Gemeentefonds overeind.

In 2015 verschijnt er nieuw onderzoek van het COELO dat opnieuw leert dat opschaling van gemeenten niet tot doelmatigheidsvergroting leidt. Dit leidt tot Kamervragen van de SP. De conclusies van het onderzoek moeten genuanceerd gezien worden, zo antwoordt de minister (Ministerie van BZK, 2015). Uit evaluatieonderzoek van 39 herindelingen door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur blijkt dat een herindeling vooral tot doel heeft om bestuurlijke en organisatorische ambities te realiseren en dat deze doelstellingen vaak worden behaald. Een herindeling is voor gemeenten het *ultimum remedium* om de bestuurskracht en kwaliteit op orde te houden en nieuwe, strategische ambities te realiseren. Een grotere gemeente heeft een sterkere positie in relatie tot andere overheden, maatschappelijke partners, bedrijven en (onderwijs)instellingen en zit makkelijker aan tafel. Sturen op besparingen is geen belangrijke overweging.

De minister laat aanvullend onderzoek doen naar efficiencyvoordelen (BZK, 2016b). Daarin wordt herhaald dat fusies niet leiden tot een ander uitgavenniveau. Gemeentelijke herindeling heeft andere positieve gevolgen. “*Zo bleken onderzochte gemeenten na de herindeling meer aandacht te hebben kernenbeleid en burgerbetrokkenheid. Hiermee biedt herindeling mogelijkheden om ‘meerschallig’ te werken.*”

9.2.4. Conclusie: conjunctuur en het schaalparadigma

De jaren tachtig en de meest recente periode vanaf circa 2010 vertonen grote overeenkomsten. Er is sprake van een financieel-economische crisis en de regering wil daarom bezuinigen op de overheidsuitgaven. De grotere gevestigde partijen, de VVD, het CDA, de PvdA en D66, delen daarbij de wens om de overheidsuitgaven omlaag te brengen. In beide perioden treden in het discours over schaalvergroting doelmatigheidsredeneringen op de voorgrond in redeneringen van politieke partijen en regeringen, zowel als het gaat om basisscholen, ziekenhuizen als gemeenten. In de casus basisonderwijs komen de uitgaven aan kleine scholen in beeld als ‘bezuinigingspost’, ter waarde van circa 100 miljoen gulden in 1988 en ter waarde van circa 600 miljoen euro in 2013. ‘Groter is dan goedkoper’, zo lijkt de basisredenering. In dat licht worden fusies aangemoedigd. Fusies van kleine ziekenhuizen worden in de jaren tachtig gezien als efficiënte manier om ondoelmatige volumegroei te temperen. Bij de economische crisis in recente jaren is vanaf 2005 de marktwerking ingevoerd en worden fusies gezien als ondoelmatig als zij leiden tot

¹⁴³ De minister laat onderzoek doen naar het effect van de vaste voet in het Gemeentefonds op herindelingen (Ministerie van BZK, 2014). De algemene uitkering na herindeling daalt met circa anderhalf procent door het wegvallen van de vaste voeten. In de praktijk weerhoudt dit gemeenten er niet van een fusie te starten op basis van “bestuurskrachtargumenten”. “*Niet zelden wordt de ‘business case herindeling’ pas gedetailleerd uitgewerkt nadat het besluit tot herindeling is genomen.*”

monopolies van ziekenhuizen en zo zorgen voor volumegroei. In de recente economische recessie blijft schaalvergroting een middel om kosten te besparen door bijvoorbeeld 'concentratie' van topzorg en spoedeisende hulp. Zo hoopt het kabinet Rutte II 1,6 miljard minder uit te geven. Voor de gemeenten geldt dat na 2008 voor honderden miljoenen aan bezuinigingen worden opgelegd met schaalvergroting als legitimatie. Ook hier domineert het politieke en ambtelijke wensdenken en vergezichten van de toekomst waarin het openbaar bestuur is gereorganiseerd met als gevolg veel minder, maar gemiddeld genomen veel grotere gemeenten. De wetenschappelijke kritiek wordt weggewuifd met de veronderstelling dat grotere gemeenten goedkoper zouden kunnen werken als zij daarop gericht gaan sturen.

In de periode tussen de twee economische crisissen in domineert een veel optimistischer beeld van de economie. In deze periode zien regeringen en politieke partijen, die ruwweg loopt van circa 1995 tot en met 2010, is er juist politieke wil en blijkbaar ook overheidsgeld om te investeren in kleinschaligheid. Dan is de politiek bereid om miljarden te investeren in verkleining van de klassen, kleinschaligheidstoeslagen voor scholen en toeslagen voor kleine (streek)ziekenhuizen. Bovendien verandert dan het beleid ten aanzien van gemeenten, waarbij fusies alleen van onderop mogen komen.

9.3 Nationaal krimpbeleid en sectoraal schaalbeleid

Naast politieke en macro-economische ontwikkelingen spelen demografische factoren mogelijk een rol bij het verklaren van veranderingen in het overheidsbeleid. In politieke verhalen komt de demografie tot leven en krijgt zij zeggingskracht, bijvoorbeeld als het gaat om vergrijzing en de verwachtingen ten aanzien van de gevolgen van die trend voor de toekomst van het land (Van der Steen, 2009). Eén demografische ontwikkeling die in de politiek en het beleid ten aanzien van schaal van het onderwijs, ziekenhuizen en gemeenten van invloed lijkt te zijn geweest, is de demografische krimp op het platteland. De impact van dit beleidsverhaal over krimp wordt in deze paragraaf in beeld gebracht.

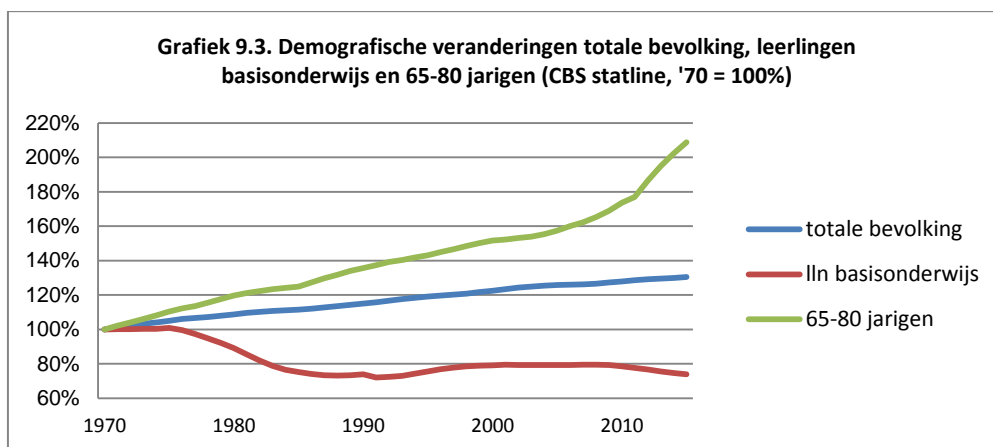
9.3.1 Start nationaal krimpbeleid in 2008 en 2009

Kernstatistieken van het CBS geven een beeld gegeven van de demografische veranderingen (grafiek 10.3). Elke sector kent landelijk bekeken een eigen dynamiek:

- In het basisonderwijs is sprake van schommelingen en perioden van groei en krimp;
- Bij de ziekenhuizen is sprake van exponentiële groei van de vraag door de vergrijzing;
- De gemeenten hebben in de regel te maken met een zeer gestage en stabiele groei.

In het basisonderwijs is vanaf 1977 tot en met 1992 sprake geweest van forse, landelijke leerlingendaling. Tussen 1993 en 1999 stijgt het aantal leerlingen om vervolgens een decennium stabiel te blijven. Vanaf 2010 tot en met 2015 zet opnieuw leerlingendaling in.

Voor de ziekenhuissector is sprake van groeiende zorgbehoefte en stijgende vraag. Daarbij zet de 'vergrijzing' van de bevolking versnelt door in recente jaren. Voor gemeenten geldt landelijk bekeken een natuurlijke aanwas in de tijd van het aantal burgers. Over een periode van dertig jaar bekeken is sprake van een gestage stijging met één procent per jaar.



Hoewel er landelijk gezien dus sprake is van zeer verschillende demografische ontwikkelingen per sector, is er één demografische trend die in alle sectoren aan de orde is, namelijk de groei van steden en de krimp van het platteland. De politieke en beleidsmatige aandacht hiervoor nemen een vlucht in 2008. De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) en de Raad voor de financiële verhoudingen (RFV) brengen dan het advies *'Bevolkingsdaling, Gevolgen voor bestuur en financiën'* uit. Het Planbureau voor de Leefomgeving wijst erop dat tot 2025 één op de vijf gemeenten zal gaan krimpen, vooral in de periferie: Zuid-Limburg, Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen. (PBL, 2008).

Bij de begrotingsbehandeling van het vierde kabinet Balkenende komt het thema aan de orde bij de begroting van de kersverse PvdA-minister van Wonen, Wijken en Integratie, Gerhart van der Laan. De minister Van der Laan vertelt dat hij als Randstedeling heel nieuwe inzichten heeft opgedaan over krimp. *"Ik deel de opvatting van de Kamer dat krimp een ontzettend belangrijk onderwerp is"*. Een PvdA-motie vraagt over de volle breedte op een rij te zetten waar krimpgemeenten mee worden geconfronteerd en met oplossingen te komen. De motie wordt aangenomen.

April 2009 schrijft de minister dat hij op het congres over *'De nieuwe groei heet krimp'* doordrongen is geraakt van de problematiek (Ministerie van BZK, 2009a). De staatssecretaris van BZK stelt daarna dat bevolkingsdaling geen probleem hoeft te zijn (Ministerie van BZK, 2009b). Bevolkingsdaling is goed voorspelbaar en zal in veel gemeenten geleidelijk verlopen. De dominantie van het groeidenken belemmert het vermogen met krimp om te gaan. Groeidenken staat op gespannen voet met de onafwendbare bevolkingsdaling in uiteindelijk het land als geheel. Daar waar er in 2008 nog gesproken wordt over drie krimpregio's, gaat het in 2009 om acht krimpregio's in Limburg,

Drenthe, Groningen en Zeeuws-Vlaanderen en twaalf anticiperregio's in Drenthe, Limburg, Zuid-Holland, Friesland, Noord-Holland en Zeeland. Er zijn gevolgen voor de woningmarkt en het publieke voorzieningenniveau in dunbevolkte gebieden, zoals de scholen. Bij voortgaande krimp zakken deze voorzieningen op een gegeven moment door de bodem.

9.3.2 Krimpbeleid, schaal van scholen en toetsing van fusies

Het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling van 2009 meldt als opgave voor krimpregio's om tot *afbouw* van onderwijsvoorzieningen te komen met behoud van goede kwaliteit. Voorjaar 2009 neemt de Tweede Kamer een motie aan van het CDA, de ChristenUnie en de VVD die de regering verzoekt om een plan op te stellen in overleg met de besturenorganisaties in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs, de onderwijsvakbonden, VNG en IPO (Tweede Kamer, 2009a). De staatssecretarissen van OCW bevestigen dat sprake is van een krimpende bevolking in Noordoost Groningen, Zuidoost Limburg en Westelijk Zeeuws-Vlaanderen (Ministerie van OCW, 2009). Schoolbesturen ervaren knelpunten op het terrein van de bekostiging en opheffing van scholen.

Er wordt over de problematiek gesproken in een Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling waarin rijk, provincies, gemeenten en schoolbesturen zijn vertegenwoordigd. In de demissionaire fase van het Balkenende IV wordt een niet-controversieel wetsvoorstel vastgesteld op initiatief van CDA-Kamerlid Van Dijk (Tweede Kamer, 2010). De minister krijgt een discretionaire bevoegdheid om scholen met minder dan 23 leerlingen in stand te houden als deze scholen een goede kwaliteit hebben en perspectief op een hoger aantal. De VVD, PvdA en PVV merken op dat het verlagen van deze minimumnorm relevant is met het oog op de bevolkingskrimp in regio's in Zuid-Limburg, Groningen, Drenthe, het Groene Hart en Noord-Holland.¹⁴⁴ Minister Rouvoet geeft aan dat bij *structurele krimp* de kans klein is dat scholen zicht krijgen op herstel tot boven de ondergrens van 23 leerlingen. Er is behoefte aan bredere bezinning op het stelsel van stichtings- en opheffingsnormen. Ook het kabinet Rutte I krijgt te maken met toenemende zorgen over krimp. Medio 2011 vindt een rondetafelgesprek plaats in de Tweede Kamer over de leerlingendaling in het basisonderwijs. Een week later wordt gedebatteerd over de beleidsregels voor de fusietoets. Kamerleden vragen zich af of de fusietoets een belemmering is voor krimp. De minister antwoordt: *"Het moet niet gekker worden. De fusietoets is niet ingesteld omdat wij dat wilden. Krimp en het wegvallen van schoolsoorten en scholen van een bepaalde denominatie, worden heel zorgvuldig gewogen"* (Tweede Kamer, 2011).

In de verkiezingsprogramma's voor 2012 keren de zorgen over demografische krimp en de gevolgen voor kleine scholen op het platteland terug, zo blijkt uit de

¹⁴⁴ De PVV-fractie stelt dat het opheffen van een basisschool op landelijke schaal een klein, maar op dorpsniveau een groot drama is. De opheffingsnorm van 23 leerlingen moet worden versoepeld, stelt de VVD. Steeds vaker zal sluiting dreigen van de laatste school in een dorp, vervolgt de PvdA. Een monocultuur van openbaar onderwijs in krimpregio's is ongewenst, aldus de ChristenUnie.

verkiezingsprogramma's van de VVD, D66, de PvdA, GroenLinks en de Partij voor de Dieren. De confessionele partijen pleiten voor behoud van kleine basisscholen in krimpgebieden, vooral vanuit het belang van het confessioneel onderwijs. Het CDA, de ChristenUnie en de SGP wensen scholen vrij te laten als het gaat om fusies en defusies, willen de positie van kleine basisscholen versterken en de kleine-scholentoeslag handhaven en kleine schoolbesturen en kleine basisscholen behouden.

Het tweede kabinet Rutte neemt vervolgens in het regeerakkoord op dat in krimpgebieden alle vormen van samenwerking mogelijk moeten zijn, waarbij denominatie noch fusietoets in de weg mogen staan. (Regeerakkoord Rutte II, 2012). De regering krijgt advies van de commissie Hoekstra en de Onderwijsraad. Beide adviseurs bevelen aan de opheffingsnorm fors te verhogen tot tachtig á honderd leerlingen en zo te sturen op fusie. De staatssecretaris is de ernst van de zaak opgevallen. Kleine scholen zijn kwetsbaar en zullen in krimpgebieden vanzelf omvallen. Het CDA, de SGP en de ChristenUnie hebben echter grote moeite met dit *“frame”* dat kleine basisscholen gelijkstaan aan problemen. Ook de SP maakt zich zorgen over een mogelijk bloedbad. Een motie van de regeringspartijen PvdA en VVD verzoekt de bekostiging van kleine scholen zo uit te werken dat de onderwijskwaliteit voorop staat, samenwerkingsscholen tussen openbaar en bijzonder onderwijs mogelijk worden, de bekostiging rekening houdt met regiokenmerken en de laatste school in een straal van drie kilometer behouden kan blijven.

Voorjaar 2016 vindt er een breed overleg plaats over het krimpbeleid (Tweede Kamer, 2016b). Het CDA-lid Ronnes stelt vast dat Nederland vergrijsd en naar de stad trekt, waardoor steden blijven groeien en de bevolking in de Randstad en andere steden relatief jong is. Dat stemt het CDA niet vrolijk. VVD-lid Veldman wijst erop dat de overheid knellende wet- en regelgeving voor krimpgebieden moet aanpakken, zoals het initiatief om de fusietoets in krimpgebieden af te schaffen voor het funderend onderwijs. Het Actieplan Bevolkingsdaling van 2016 stelt dat bewustwording en maatwerk bij schoolbesturen en gemeenten worden bevorderd (Ministerie van BZK, 2016). Accountmanagers van het ministerie van OCW versterken het urgentiebesef, denken mee en signaleren knelpunten.

9.3.3 Krimpbeleid, schaal van ziekenhuizen en toetsing van fusies

Met de politieke agendering van het thema krimp in 2008 en 2009, komt deze term ook in zwang als het gaat om de instandhouding van de kleinere ziekenhuizen op het platteland. Het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling stelt dat verschillende vormen van zorg eigen eisen stellen aan diverse voorzieningen, zoals normtijden (Ministerie van BZK, 2009). Onderscheid moet gemaakt worden tussen eerstelijnszorg, ambulancezorg en spoedeisende eerst hulp, de langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning. Volgens het actieplan zijn er anno 2009 geen concrete indicaties op deze terreinen dat krimpregio's een eigen aanpak vragen. Hieruit blijkt – net als in 2009 bij het basisonderwijs – dat het verantwoordelijke vakdepartement aanvankelijk niet genegen is tot ingrijpende maatregelen over te gaan.

De ziekenhuiszorg in krimpregio's komt hoger op de agenda door onder meer spraakmakende incidenten met ziekenhuizen en discussie over de bereikbaarheid van de zorg. In 2008 en 2009 speelt bijvoorbeeld de mogelijke sluiting en fusie van ziekenhuizen in Flevoland, de Noordoostpolder en Zeeland. Er wordt daarbij een verband gelegd met het risico op overlijden van mensen, inclusief een pasgeboren baby. Op 1 januari 2009 sluit het ziekenhuis te Vlissingen de verloskamer. Enkele dagen later bevalt een vrouw uit Vlissingen op de snelweg richting het ziekenhuis in Goes. Dit leidt tot landelijk nieuws over een *snelwegbaby*. Kamerlid van Gerven (SP) wil dat minister Klink de concentratie ongedaan maakt. "*Het is wachten op de eerste dode*", zegt hij tegenover de landelijke media.

In 2012 ontstaat er een nieuwe, spraakmakende kwestie rond de dreigende sluiting van ziekenhuis De Sionsberg in Dokkum. In overleg tussen de minister en de Tweede Kamer wordt gesproken over kleine ziekenhuizen in de dunbevolkte gebieden die het onderspit delven (Tweede Kamer, 2012c). De PvdA noemt het onacceptabel dat op verschillende plaatsen verzekeraars en ziekenhuisdirecteuren opeens besluiten nemen over verloskundige zorg, zoals in Meppel en Dokkum. De SP spreekt over noodgevallen en extra sterfgevallen rond verloskundige zorg in Dokkum, Meppel, Winterswijk, Limburg, Zevenaar, Almelo, Roosendaal en Vlissingen. GroenLinks wijst op de ophef over plannen voor de concentratie van verloskundige zorg in Zeeland, Drenthe, Friesland, Roosendaal, Zevenaar en Zuid-Limburg. Het CDA vraagt om een landelijk dekkend netwerk van regionaal ingekleurde verloskundige zorgplannen en wijst op de beschikbaarheidsbijdrage voor kleine ziekenhuizen. D66 vindt echter dat in krimpgebieden verloskunde-afdelingen moeten sluiten om goede geboortezorg op de lange termijn in stand te houden.

In 2013 gaat het Ruwaard van Putten-ziekenhuis te Voorne-Putten failliet (Ministerie van VWS, 2013d). De minister spreekt over een ingrijpende gebeurtenis, spijtig voor de mensen in de regio. De PvdA en PVV wijzen erop dat voor tweeduizend mensen op het eiland de bereikbaarheid van spoedeisende hulp een probleem zal gaan zijn.

De Eerste Kamer neemt daarna de motie Flierman c.s. aan die een evenwichtige spreiding van algemene ziekenhuizen als een publiek belang aanduidt (EK, 2013-2014 33 253, E). De regering wordt gevraagd naar de visie op de beschikbaarheid van algemene ziekenhuizen of andere tweedelijnsvoorzieningen in krimpregio's en het belang voor de leefbaarheid. Medio 2014 volgt een brief aan de Eerste Kamer (Ministerie van VWS, 2014). Voor de concentratie van ziekenhuiszorg is één wettelijke ondergrens van belang: de 45 minuten-norm voor acute zorg. De kleinere algemene ziekenhuizen in de regio's kunnen zich meer ontwikkelen tot voorzieningen waarin een groot volume aan laag complexe zorg wordt geleverd. Dit is nodig om te voorkomen dat kleinere, algemene ziekenhuizen verdwijnen.

Krimp is een thema geworden, bijvoorbeeld als het gaat om de bereikbaarheid van ziekenhuizen in relatie tot het functioneren van ambulances. Naar aanleiding van een analyse van het RIVM over 'gevoelige ziekenhuizen' stelt de PVV dat de 45 minuten-norm de standaard wordt in plaats van het maximum aan rijtijd (Tweede Kamer, 2014). De PvdA vraagt hoe de opschaling van zorg en de toename van het aantal krimpregio's van invloed zal zijn op de inzet van ambulances.

Er volgt een brief van de minister over de curatieve zorg in krimpgebieden (Ministerie van VWS, 2015c). Waar in de steden voldoende zorginstellingen zijn, ligt er een uitdaging in gebieden waar de afstanden groter zijn. *“Op dit moment zijn er acht gevoelige ziekenhuizen, deze bevinden zich allen in krimp of anticipeerregio’s”*. Het wordt steeds duidelijker dat er in kleine ziekenhuizen in dunbevolkte gebieden een spanningsveld ontstaat tussen volumenormen, kwaliteitsnormen en bereikbaarheid.¹⁴⁵ Het toezicht van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de zorgspecifieke fusietoets van de NZa worden als belemmerend ervaren. Concentratie en schaalvergroting moeten kritisch bejegend worden wanneer deze niet leidt tot verhoging van kwaliteit of leidt tot een vermindering van keuzevrijheid en doelmatigheid.

Bij de sociaaldemocraten sluiten de PvdA-fractie en SP-fractie een coalitie die inzet op het afschaffen van het mededingingsregime voor in ieder geval de eerstelijnszorg. De PvdA-fractie wijst op Dokkum, Zeeland en Den Helder waar ziekenhuizen verdwijnen en de grote onrust die dit veroorzaakt. De PvdA wil de gehele zorg onder de Mededingingswet uithalen. De minister noemt dit een ‘nucleaire optie’. De VVD pleit voor behoud van marktwerking in de zorg en verdedigt de Autoriteit Consument en Markt.

De PvdA krijgt met steun van de ChristenUnie en het CDA moties aangenomen die constateren dat het publieke belang van zorg in krimpregio's onder druk staat. De Kamer verzoekt de regering in overleg met het zorgveld een definitie van basiszorg en een regionale invulling daarvan uit te werken. En de zorgplicht in krimpregio's ligt weliswaar bij zorgverzekeraars, maar de minister moet kunnen ingrijpen om zorg in de regio beschikbaar te houden. Alle fracties, uitgezonderd de VVD en D66, stemmen voor de twee moties.

9.3.4 Krimpregio's, kleine gemeenten en toetsing van fusies

In 2008 neemt de Tweede Kamer een motie aan, die de regering verzoekt om met betrokken gemeenten de gevolgen van de krimpende bevolking voor krimpgemeenten te onderzoeken en met voorstellen te komen om deze problematiek te helpen oplossen (Tweede Kamer, 2008). De staatssecretaris van BZK laat weten dat krimp gevolgen heeft voor de bestuurscultuur en de gemeentelijke bestuurskracht (Ministerie van BZK, 2009b). Gemeenten met een dalend inwonertal zien zich voor zware opgaven gesteld, waardoor hoge eisen aan hun bestuurskracht wordt gesteld. Schaaldiscussies en discussies over samenwerking winnen aan urgentie. Dat wil niet zeggen dat het vierde kabinet Balkenende kiest voor schaalvergroting van gemeenten op het platteland: *“Voor zover gemeentelijke herindeling in dit soort gevallen een optie zou zijn, dient in ogenschouw te worden genomen dat juist in de relatief dunbevolkte delen van het land (Noord-Nederland, Zeeland) vaak nu*

¹⁴⁵ Een voorbeeld waar kwaliteitsnormen op gespannen voet staan met zorg dichtbij zijn de bevallingsnormen van de *Stuurgroep zwangerschap en geboorte*. Veel ziekenhuizen in krimpregio's voldoen niet aan deze normen. De minister verzoekt Zorginstituut Nederland om met de zorgpartijen zo snel mogelijk kwaliteitsstandaarden voor spoedeisende hulp te formuleren

al relatief uitgestrekte gemeenten met veel (kleine) kernen bestaan. Verdere schaalvergroting leidt tot qua oppervlakte nog grotere gemeenten met nog meer inwonertal dalende kernen”, zo stelt de staatssecretaris.

Het Interbestuurlijk Actieplan Krimp van het vierde kabinet Balkenende geeft aan dat krimp gemeenten de samenwerking moeten zoeken met omliggende gemeenten en betrokken organisaties, zowel publiek als privaat (Ministerie van BZK, 2009d). Duidelijke afspraken en planvorming op regionaal schaalniveau zijn essentieel op ruimtelijk-economisch terrein en voor het onderwijs, de arbeidsmarkt, cultuur, zorg en welzijn. Krachtige regie moet zorgen voor het tegengaan van onderlinge concurrentie en het risico van *free-rider* gedrag. Ter bevordering van de intergemeentelijke samenwerking hebben BZK en VNG, samen met andere partijen, een Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking opgericht. Er staat een pool van coaches ter beschikking.

Dan treedt eind 2012 het tweede kabinet Rutte aan. Het kabinet zet in op decentralisatie en opschaling van gemeenten tot een minimale omvang van 100.000 inwoners, zoals hierboven al uitvoerig is beschreven. Bij de begrotingsbehandeling najaar 2012 stelt de fractievoorzitter van de ChristenUnie de vraag of het kabinet nog oog heeft voor krimp regio's. *“Behalve in het deel Gemeentefonds over het doen van onderzoek naar krimp regio's, lees ik hierover namelijk niets in de begroting of in het regeerakkoord, terwijl dit een groeiend probleem is”*. De ChristenUnie ziet een schone taak weggelegd voor de minister van BZK als *“coördinerend minister krimp”*.

December 2014 volgt de visie van het tweede kabinet Rutte op krimp. Van oudsher bestaan er verschillen tussen en binnen regio's als gevolg van economische dynamiek en een 'trek naar de stad'. Verdere versterking van stedelijke regio's is essentieel voor de concurrentiepositie van het gehele land. In krimp regio's is sprake van een cumulatie van opgaven die het probleemoplossend vermogen vermindert. Krimp gemeenten hebben gemiddeld een hogere bijdrage ontvangen uit het gemeentefonds.

Voorjaar 2016 biedt minister Blok een nieuw Actieplan aan bij de Tweede Kamer. Naar zijn oordeel is in vergelijking met het eerste Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling uit 2009 behoorlijke vooruitgang geboekt. De krimp- en anticipatie regio's hebben op basis van een analyse van de vraagstukken die samenhangen met de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling in hun regio ieder hun ambities geformuleerd. Gemeenten dienen de *samenwerking* te zoeken met buurgemeenten en relevante partners, zowel privaat als publiek. *“Het regionale schaalniveau blijkt over het algemeen zowel bestuurlijk als ruimtelijk een schaalniveau waarop effectief kan worden geanticipeerd op de gevolgen van bevolkingsdaling”*. De inzet van het Rijk is afgestemd op de vraagstukken in de regio's.

9.3.5. Conclusie: mogelijke relatie met demografie en krimp

De demografische veranderingen zijn binnen elke sector landelijk bekeken verschillend tussen 1980 tot en met 2017. In het basisonderwijs is sprake van perioden van groei en krimp. Bij de ziekenhuizen is sprake van exponentiële groei van de vraag, mede door de vergrijzing. En gemeenten hebben te maken met een zeer gestage en stabiele groei. Dat het

dominante beleidsparadigma ten aanzien van schaal in de drie sectoren desondanks op dezelfde momenten tussen 1980 en 2017 is veranderd, kan daarom niet verklaard worden uit één en dezelfde landelijke, demografische trend.

Wel hebben de drie sectoren elk te maken met de demografische trend dat steden groeien en de bevolking op het platteland krimpt. Vanaf 2008 is de demografische krimp in de perifere regio's hoger op de politieke agenda gekomen en is er een poging gedaan tot coördinatie op rijksniveau. De wijze waarop de demografische krimp op het platteland wordt vertaald naar de noodzaak van opschaling en fusies en schaalbeleid van de overheid heeft echter geheel verschillend uitgepakt. In het basisonderwijs leidt de krimp ertoe dat vanaf 2012 fusies van kleine scholen door het tweede kabinet Rutte worden aangemoedigd en de fusietoets in dezelfde beweging wordt afgezwakt. Terwijl dit kabinet fusies van ziekenhuizen in krimpregio's ontmoedigt en de mededingingstoets aanscherpt. In het lokaal bestuur dringt dit kabinet sterk aan op gemeentelijke fusies, maar in het kader van het krimpbeleid spreekt Rutte II opvallend genoeg vooral over samenwerking. Net zo min als de landelijke demografische cijfers is er kortom in het nationale krimpbeleid een eenduidige verklaring te vinden voor de sectorale veranderingen in het schaalbeleid.

9.4. Incidenten in semipublieke sectoren

Een groot deel van de jaren tachtig en negentig heeft het paradigma gedomineerd dat grote instellingen succesvol en krachtig zijn. Na de millenniumwisseling hebben zich incidenten voorgedaan, waarbij grote instellingen op spraakmakende wijze ernstig in de problemen zijn gekomen.¹⁴⁶ Dit is strijdig met het beleidsbeeld van "groot is krachtig". Vanuit bestuurskundige theorieën wordt gewezen op de mogelijke gevolgen van zulke 'anomalieën' in de samenleving, strijdig met het dominante beleidsparadigma. Hoe zijn deze incidenten vertaald in het politieke debat en het beleid? Deze vraag staat centraal.

In deze paragraaf draait het kortom om de mogelijke invloed van incidenten waarbij problemen met - vergeleken met de meeste andere publieke en semipublieke organisaties – grootschalige instellingen tot politiek debat hebben geleid over schaal in het basisonderwijs, ziekenhuizen en gemeenten heeft beïnvloed.

¹⁴⁶ In de bestudeerde verkiezingsprogramma's, regeerakkoorden, ministeriële beleidsnota's en Kamerdebatten zijn vele voorbeelden te vinden van fusiezaken die in het parlement zijn besproken of in beleidsnota's aan de orde komen. Elke gemeentelijke fusie die tussen 1980 en 2017 heeft plaatsgevonden, is als wetsvoorstel behandeld in de Tweede en Eerste Kamer. Vrijwel alle fusies tussen ziekenhuizen die vanaf circa de millenniumwisseling hebben plaatsgevonden, is onderwerp geworden van Kamervragen, één of meerdere Algemeen Overleggen of behandeld in verschillende brieven en nota's van de regering aan het parlement. Vergeleken hiermee halen individuele fusies van schoolbesturen en basisscholen zelden tot nooit de agenda van de Tweede Kamer.

9.4.1 De opkomst van systeem-instellingen en ‘too big to fail’ vanaf 2008

In de drie onderzochte sectoren zijn het de ziekenhuizen waar – bekeken vanaf 1980 – voor het eerst spraakmakende zaken voordoen waarbij relatief grote instellingen dusdanig in de problemen komen, dat voor hun voortbestaan moet worden gevreesd. De eerste incidenten van deze aard komen rond 2002 in de Tweede Kamer aan de orde in relatie tot het Slotervaartziekenhuis in Amsterdam en de IJsselmeerziekenhuizen in Flevoland.¹⁴⁷ Daarna is het enkele jaren relatief rustig, hoewel fusies van grotere en kleinere ziekenhuizen wel de politieke agenda blijven halen.

In de zorgsector doen zich in 2008 en 2009 opnieuw ernstige problemen bij de IJsselmeerziekenhuizen, gevolgd door een serieuze crisis bij een ziekenhuis in Zeeland. In de context speelt binnen de zorg onder meer de faillietverklaring van thuiszorginstelling Meavita¹⁴⁸ en problemen bij zorginstelling Philadelphia. Deze incidenten in de zorg vinden op hun beurt plaats tegen de achtergrond van de bankencrisis, die in september en oktober 2008 overheden in Amerika, Nederland, België, Engeland en Duitsland aanleiding geeft tot maatregelen om banken te redden met grote financiële steun. Het discours over ‘systeembanken’ slaat over op het debat over fusies van ziekenhuizen. Op 17 december 2008 laat de minister van VWS weten dat er – *“om in bancaire termen te spreken”* – in Flevoland sprake is van een *“systeemziekenhuis”*. Het voortbestaan is gelet op de geografische ligging noodzakelijk en de weg van een faillissement is niet begaanbaar. De PvdA en SP vinden het goed dat de minister uitspreekt dat er sprake is van een ‘systeemziekenhuis’. *“Als de overheid banken steunt, moet zij ook belangrijke ziekenhuizen in Emmeloord en Lelystad steunen.”*, zo stelt de SP-fractie (Tweede Kamer, 2008c). Kamerlid Edith Schippers (VVD) merkt op dat we naast systeembanken nu ook systeemziekenhuizen kennen en vraagt zich af wat de betekenis is van dit label. Zij spreekt over een groeiende stapel geïnteresseerden die op basis van het etiket van het systeemziekenhuis staatsteun zouden willen krijgen.

Voorjaar 2009 is er een nieuwe crisis rond een mogelijk faillissement van één van de twee Zeeuwse ziekenhuizen, waardoor een fusie noodzakelijk wordt. PVV-woordvoerder Agema hekelt graaiers aan de top en wijst op andere zaken waarbij prominente politici van de ‘oude politieke partijen’ bij betrokken zijn. *“Ook in deze zaak, in navolging van Borghouts, Brinkman en Hermans, hebben wij er weer één kunnen aantreffen, gepersonifieerd in de man die naar mijn idee de hoofdpersoon van dit Zeeuwse drama is, Hans Simons”*. Enkele bobo’s zijn in de ban van fusies en de plaatselijke bevolking, de gewone man of vrouw, is de dupe. De woordvoerders van de SGP, D66, ChristenUnie en PvdA spreken hun afkeuring uit

¹⁴⁷ Naar aanleiding van crisis rond de IJsselmeerziekenhuizen in Lelystad en Emmeloord stelt minister De Geus dat fusie onvermijdelijk is (Tweede Kamer, 2002d). Kamerlid Jukema (LPF) constateert daarop dat er zo langzamerhand reden is voor een parlementair onderzoek. Kamerlid Arib (PvdA) vindt de IJsselmeerziekenhuizen een voorbeeld zijn van een fusie waarbij er alleen verliezers zijn.

¹⁴⁸ Meavita is in 2007 uit fusie ontstaan en met 100.000 cliënten en 20.000 werknemers het grootste thuiszorgconcern.

voor de manier waarop het PVV-lid de discussie voert. Minister Klink stelt dat de 'schematisering' van mevrouw Agema en de algemene, negatieve kwalificatie van bestuurders in ziekenhuizen te ver gaat. De incidenten zijn bepaald niet representatief zijn voor de zorg in Nederland. Het land staat op alle ranglijsten over de hele wereld op nummer één. *"Het lijkt een kapotte grammofoonplaat, maar ik blijf het herhalen, teneinde diegenen die elke dag uit de veren komen om zich maximaal in te spannen voor de patiënt, niet te diskwalificeren via de voorbeelden die we kennen"*. Staatssecretaris Bussemaker (PvdA) laat weten dat cliënten, medewerkers op de werkvloer én managers nodig zijn. *"Maar dan wel op een manier die ondersteunend is aan het primaire proces, niet op een manier die 'topdown' dirigistisch bepaalt, in kleine onderdelen, wat medewerkers moeten doen. Dat is een cultuurverandering."* De staatssecretaris geeft aan dat het gelukkig gaat om incidenten en niet om een algemene praktijk.

De problemen met grootschalige instellingen beperken zich niet tot banken en zorginstellingen. Begin 2012 ontstaan er ook problemen in de sociale huursector, met een affaire rond woningcorporatie Vestia¹⁴⁹, en in het onderwijs, met het intersectorale schoolbestuur Amarantis¹⁵⁰ voor mbo- en vo-onderwijs en een affaire in het basisonderwijs rond het Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam (BOOR), dat met 85 scholen, 30.000 leerlingen en 4.000 medewerkers één van de grootste onderwijsbesturen in het land is. In 2012 vraagt SP-Kamerlid Van Dijk de minister hoe zij oordeelt over de omvang van dit schoolbestuur. De minister antwoordt dat over de menselijke maat in relatie tot de schaalomvang geen algemene uitspraak kan worden gedaan.¹⁵¹

In 2012 stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat de overheid op schaal is gestuit als één van drie hoofdproblemen bij het marktwerkingsbeleid. Waar de overheid zich heeft teruggetrokken, is de ruimte gevuld door bestuurlijke satellieten met

¹⁴⁹ Begin 2012 komt naar buiten dat de Vestia voor miljarden euro's in de problemen is gekomen. De regering stelt de commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties in. De commissie constateert dat woningcorporaties vanaf 1995 hun activiteitenpalet hebben verbreed en hun schaal vergroot via vele fusies. Er zijn incidenten gekomen en de casus Vestia onderstreept dat. Een 'systeemcorporatie' zo groot als Vestia vormt een risico voor het stelsel.

¹⁵⁰ Onderwijsinstelling Amarantis komt negatief in het nieuws met als kop 'onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort' De minister stelt de Commissie Onderzoek financiële problematiek Amarantis in. Amarantis is ontstaan via fusies in de jaren negentig en de periode 2005 tot en met 2009. De schaalgrootte leverde complexiteit op en deze nam toe doordat de organisatie in meerdere provincies actief was en meerdere onderwijssoorten omvat, zo stelt de commissie. De commissie Amarantis vindt discussie nodig over het vraagstuk van schaalgrootte. De vraag leeft of bepaalde onderwijsorganisaties niet 'te groot' zijn en 'too big to fail' zijn (Commissie Amarantis, 2012).

¹⁵¹ Het college van BenW van Rotterdam stelt de adviescommissie Cohen in. De commissie constateert dat de grootschaligheid geen verklaring is voor gebrek aan doelmatigheid. Er was eerder sprake van een gebrek aan coördinatie, omdat het bestuursbureau te 'mean and lean' is opgezet. Wat betreft de kwaliteit van het onderwijs zijn de schaalvoordelen onvoldoende. En de afstand tussen het bestuur en de werkvloer is te groot. Van een open dialoog lijkt vaak geen sprake. Wanneer verbeteringen niet tot stand komen, valt een opsplitsing van BOOR te overwegen, stelt de commissie.

onduidelijke legitimiteit. Schaalkwesties vergen bijzondere aandacht. Een monopolist zal minder snel druk van de consumenten ervaren dan een bedrijf dat veel andere spelers om zich heen weet. De WRR adviseert daarom aandacht te geven aan machtsverhoudingen. *“Heb oog voor monopolies en oligopolies en voor samenwerkingsovereenkomsten die nieuwkomers effectief buitensluiten en als kartels functioneren”*. Signaleer *“too big to fail-problemen”* want waar de afhankelijkheid van te grote spelers optreedt, wordt ingrijpen al snel praktisch onmogelijk. Het wantrouwen dat private partijen uit zichzelf onvoldoende oog hebben voor publieke belangen is vaak terecht. Zij zullen dan met wettelijke dwang moeten worden gedisciplineerd. Een belangrijke rol is weggelegd voor het mededingingstoezicht. Er worden balanceeracts gevraagd van de toezichthouders.

9.4.2 Politieke reactie: Vernieuwing Publieke Belangen?

De politieke reactie op de incidenten bij onder meer de ziekenhuizen en in het onderwijs, maar ook de woningcorporaties, is allereerst zichtbaar in de verkiezingsprogramma's van voorjaar 2012. De VVD verklaart zich tegenstander van onderwijsfabrieken die een zware wissel hebben getrokken op de kwaliteit van het onderwijs. Grote scholen en woningbouwcorporaties kunnen fusies ongedaan maken, zo stelt het CDA.

De andere partijen zijn veel meer uitgesproken in hun afkeuring. De ChristenUnie kiest voor herstel van het evenwicht tussen schaalvergroting en de waarde van de kleine schaal. *“Omdat de grote schaal vaak doelmatiger lijkt. Maar het betrekken van mensen door de kleine schaal uiteindelijk beter werkt”* (CU, 2012). Desnoods moeten er grenzen gesteld worden aan de omvang van bijvoorbeeld woningcorporaties en zorginstellingen.

De PvdA is geen voorstander van instellingen in bijvoorbeeld de volkshuisvesting, het onderwijs of de zorg, die door schaalvergroting door het hele land heen actief zijn. De afstand tussen directiekamer en burgers is te groot geworden. *Kansen op schaalverkleining moeten de komende jaren actief worden benut*. (PvdA, 2012). De mensen in de frontlinie staan centraal. Als stelregel moeten deze mensen meer verdienen dan de eerste twee managementlagen. Via zelfbestuur wil de PvdA machtsconcentraties tegengaan en de zeggenschap van mensen over hun dagelijkse werk- en leefomgeving vergroten.

De SP spreekt over bestuurders die de woningcorporatie veranderen in een beleggingsmaatschappij. Gemeenten worden samengevoegd, tegen de wil van de bevolking. Bestuurders die tientallen bijbanen nemen, zijn hun geld niet waard. De SP wil een volgende crisis voorkomen en de macht van banken, grote bedrijven en aandeelhouders aan banden leggen. Grote corporaties die onder de maat presteren, kunnen voortaan worden opgeknipt.

Onder het motto 'alles van waarde is weerloos' vindt de Partij voor de Dieren de afstand tussen de beleidsmaker en de uitvoerder groter is geworden en de 'menselijke maat' in zorg- en onderwijsinstellingen zoekgeraakt. De partij streeft naar kleinschalige voorzieningen op buurtniveau in de gezondheidszorg. De privatisering van woningcorporaties wordt teruggedraaid en grote woningcorporaties worden opgesplitst. Banken worden gesplitst in nutsbanken en zakenbanken.

GroenLinks vindt dat ondanks de vermarkting in het onderwijs, de zorg en de sociale zekerheid er koninkrijkes zijn ontstaan: woningbouwcorporaties en zorginstellingen die onverantwoorde risico's nemen met publiek geld. De zeggenschap van burgers in zorg- en onderwijsinstellingen en woningcorporaties moet worden versterkt en er moet een einde komen aan de graaicultuur van hoge functionarissen in publieke of semipublieke functies. De PVV wil een kleinere rijksoverheid en kleinere zorginstellingen: geen zorggiganten meer, kleinschalige buurtzorg in plaats van grootschalige thuiszorg en een einde aan de 'bobo-cultuur'. Er zijn enorme onderwijs-molochten met dikke managementlagen, zoals Amarantis, InHolland, BOOR. Namen die illustreren dat er iets fundamenteel mis is. *"Van nieuwe fusies is dus geen sprake en waar mogelijk wordt er juist ontvlecht"*, vooral in het hoger beroepsonderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (PVV, 2012). De woningcorporaties zijn losgeslagen van hun fundamenteen. Vestia, Woonbron, Rochdale zijn berucht en bleken goed in bankieren, speculeren, het aanschaffen van cruiseschepen en het aankopen van Maserati's. Zij moeten terug naar waar ze voor zijn opgericht.

Het regeerakkoord van het tweede kabinet Rutte streeft naar een effectieve borging van publieke belangen in samenhang met ruimte voor vernieuwing. Eén van de prioriteiten raakt daarbij expliciet aan woningcorporaties, zorginstellingen en het onderwijs: *"Door de ordening en de governance te verbeteren kunnen de belangrijke bijdragen die woningcorporaties, pensioenfondsen, zorginstellingen, scholen en spoorbedrijven aan de welvaart en het welzijn in ons land leveren, vergroot worden. Het kabinet zal hiertoe voorstellen doen"* (Regeerakkoord Rutte II, 2012). Bij het aantreden is een Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen ingesteld met de minister van Economische Zaken als coördinator (Ministerie van EZ, 2012). Bij semipublieke instellingen is veelal sprake van *marktmacht*. Stemmen met de voeten is moeilijk en democratische controle is beperkt door de afstand tot politiek en burgers. Er is een knelpunt met dienstbetoon: het besef bij bestuurders en werknemers dat wordt gewerkt voor de publieke zaak lijkt door toenemende onoverzichtelijkheid, schaalvergroting en individualisering afgenomen. Er is ook het risico op een *regelreflex* als incidenten zich voordoen. Slimmere oplossingen zijn te vinden door geen symptomen te bestrijden, maar het probleem aan te pakken. De MC.PB bespreekt de thematiek aan de hand van thema's als faillissementen, aansprakelijkheid, schaalgrootte, behoorlijk bestuur, medezeggenschap, maatschappelijke inbedding, toezicht, keuzevrijheid, concurrentie en samenwerking en commercie of publieke activiteit.

"Incidenten hebben het vertrouwen onder druk gezet", schrijven de bewindslieden van OCW in 2013 in een brief over bestuurskracht (Ministerie van OCW, 2013). In sommige gevallen raakten bestuurders het contact met het onderwijs kwijt en leken gedreven door groei. Voorjaar 2013 dient de SP-fractie een motie in die de overweegt dat schaalvergroting is doorgeslagen en daarom de regering oproept na te denken over schaalverkleining (Tweede Kamer, 2013a). Het CDA, de PvdA, D66 en de VVD stemmen tegen, zodat de SP-motie wordt verworpen. PVV-Kamerlid Beertema reageert met de opmerking dat het CDA vertrouwen

niet op zijn plaats is. *“Eigenlijk komt dat toch een beetje neer op bagatelliseren van wat er aan de gang is”*. Ook de PvdA krijgt ervan langs. De PVV-er wijst op het bestaan van een ‘old boys-network’. *“Het onderwijs is opgedeeld in een CDA-deel en een PvdA-deel. BOOR in Rotterdam is PvdA-bezit. Job Cohen wordt nota bene benaderd om BOOR te evalueren. Amarantis is compleet CDA-bezit”*.

In een ander debat wijst Beertema (PVV) op grootschaligheidsdrift en megalomanie bij Inholland, Amarantis, BOOR, ROC Amsterdam en de Hogeschool Amsterdam. Megalomane nieuwbouw, bestuurders die kantoor houden ver van de school, met eigen cao’s, opvattingen van regels en een gesloten circuit waarbinnen wordt gerekruteerd.

Namens GroenLinks wijst Kamerlid Klaver op het probleem van de schaalvergroting, gecombineerd met een grotere autonomie, die heeft geleid tot professionalisering van bestuurders en een grotere afstand tussen het onderwijs en het bestuur. De vrijwillige ouder is uit het schoolbestuur verdwenen en de student uit het universiteitsbestuur. *“Een belangrijke conclusie die ik uit de governancebrief haal, is dat de minister niets aan dit new public management wil doen. De minister heeft wel kritiek op de uitwassen van dit jarennegentigdenken, maar wil de basis daarvan niet veranderen”*.

De minister geeft aan geen lijst te willen maken van instellingen die ‘too big to fail’ zijn, omdat grootte als zodanig geen criterium is voor kwaliteit. Kamerlid Klaver wijst erop dat in de financiële sector de overheid wel ‘systeembanken’ heeft aangewezen. De inspectie in het onderwijs zou ook zoiets kunnen doen. De motie wordt aangehouden.

Het Centraal Planbureau (2013) brengt een advies uit over schaalvergroting in semipublieke sectoren aan de ambtelijke werkgroep Vernieuwing Publieke Belangen. Het CPB wijst daarin op motieven van bestuurders van semipublieke instellingen, zoals onderwijsinstellingen, woningcorporaties en zorginstellingen, die bij fusies op de achtergrond mee kunnen spelen. Bestuurders en directies hebben eigen ambities. Een groter bedrijf levert hen aanzien en salaris op. Een grotere organisatie impliceert meer verantwoordelijkheid en bestuurders met gewicht in de schaal. Een groter bedrijf heeft meer marktmacht, waardoor de concurrentiedruk vermindert en managers ‘achterover kunnen leunen’. Managers worden bij hun streven naar een grotere bedrijfsomvang en het aangaan van fusies onvoldoende gecorrigeerd door aandeelhouders. Wanneer overstapmogelijkheden beperkt zijn, is extra zorgvuldigheid geboden bij fusiebewegingen die leiden tot grotere instellingen. Het is raadzaam te voorkomen dat instellingen “too big to fail” worden. Vanwege de publieke bekostiging komt de rekening bij de maatschappij terecht. Het CPB stelt voor het begrip optimale schaalgrootte los te laten en na te denken over *prudente schaalgrootte* en de toerusting van toezichthouders om ongewenste schaalgroottes te voorkomen.

De door het kabinet ingestelde Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector in brengt najaar 2013 het rapport *“Een lastig gesprek”* uit (Cbb, 2013). De commissie wijst erop dat dat sinds de jaren zeventig en vooral de jaren tachtig een grotere nadruk is komen te liggen op de doelmatigheid van publieke uitgaven. Bestuurders raakten verleid sterker te denken in financiële termen. Dit is gepaard gegaan

met een *“hang naar schaalvergrotingen, waardoor heel grote instellingen ontstonden, die een divers pakket aan diensten aanboden verspreid over verschillende locaties”*. Bestuurders en interne toezichthouders zijn op grote afstand van het primaire proces en van personeel, patiënten, leerlingen en bewoners komen te staan. De kans is gegroeid dat in de bestuurskamer niemand weet waar het om was begonnen. *“De grootste incidenten de afgelopen jaren draaiden om geld”*, zo stelt het eindrapport van de commissie. *“Na onderzoek blijkt dan dat er niet genoeg financiële expertise aanwezig is in de Raad van Toezicht en bij het bestuur, vooral als schaalvergroting door fusies snel heeft plaatsgevonden”*. De Commissie Behoorlijk Bestuur spreekt van een weeffout. In de semipublieke sector is de matigende werking van de markt afwezig en dat leidt tot perverse prikkels om zo veel mogelijk studenten te laten slagen of zoveel mogelijk medische operaties uit te voeren en tot een wedloop om hoge bonussen en salarissen. Bij gebrek aan tegenkrachten, zoals aandeelhouders en overstapmogelijkheden voor burgers, is het risico op incidenten groter. Om de morele kwaliteit van bestuurlijk handelen te verbeteren beveelt de commissie aan te kijken naar de politiek-bestuurlijke ordening, de sturingsmechanismen en de verantwoordelijkheidsverdeling. De commissie adviseert gedragsregels voor iedere instelling, zoals het regelmatig in gesprek gaan met de verschillende *stakeholders* (leidinggevendenden, medewerkers, interne en externe toezichthouders, cliëntenraden) en handelen conform afgesproken waarden.

De minister van Economische Zaken laat de Tweede Kamer najaar 2014 weten hoe het kabinet verder wil omgaan met onder meer schaalvergroting van semipublieke instellingen (Ministerie van EZ, 2014). De incidenten blijken symptomen van onderliggende problemen. Als keuzevrijheid een belangrijke rol speelt in het prikkelen van partijen om doelmatig te werken, is het goed dat te beschermen via marktordening en mededingingstoezicht. Het is onwenselijk als slechts wordt samengewerkt om een dominante marktpositie te verwerven. De context is daarbij van belang. In krimpgebieden zijn er te weinig leerlingen om op een doelmatige wijze het scholenaanbod in stand te houden. Er valt weinig van keuzevrijheid te verwachten en deze wordt dan duur betaald. In een dichtbevolkt gebied zoals Amsterdam is wel effectieve keuzevrijheid mogelijk. Het kabinet laat daarom weten dat er *geen optimale, maar een prudente schaal* is. Terughoudendheid bij nieuwe regels wat betreft schaalgrootte is daarom opportuun. Grootschaliger instellingen kunnen dienstverlening zo organiseren dat de burger en de professional goed met elkaar interacteren en kwaliteit van dienstverlening garanderen. Instellingen kunnen te klein van schaal zijn, zoals scholen in krimpgebieden en woningcorporaties met enkele huizenblokken, en met grote moeite inspelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. In de zorg en het onderwijs zijn wettelijke fusietoetsen ingevoerd, zo stelt het kabinet. De uitruil tussen schaal en doelmatigheid, kwaliteit, de effectiviteit waarmee belanghebbenden tegenkracht kunnen uitoefenen en interne en externe ‘governance’ vraagt om een prudente overheidsaanpak. Schaalvergroting dient kritisch bejegend te worden indien deze leidt tot een vermindering van keuzevrijheid, bureaucratisering, verlies van ‘de menselijke maat’ en kwaliteit.

9.4.3 Concluderend: mogelijke relatie tussen incidenten en schaalbeleid

Er zijn in toenemende mate ‘anomalieën’ naar voren gekomen, die het paradigma uitdagen dat schaalvergroting en modernisering ongeremd hand in hand kunnen gaan. De vraag of ‘groei ongeremd’ is, dient zich als eerste hard aan bij de bankencrisis in 2008. Het blijkt nodig te zijn om met hulp van de overheid en inzet van belastingmiddelen om commerciële banken overeind te houden ten einde ‘het systeem’ te redden. Dergelijke banken krijgen de naam ‘systeembanken’. Terwijl wereldwijd en nationaal deze discussie speelt, dient zich op een regionaal niveau een crisis aan in Flevoland en Zeeland met dreigende faillissementen van ziekenhuizen. De term ‘systeembanken’ slaat dan over naar de zorgsector en er ontstaan ‘systeemziekenhuizen’. En enkele jaren later wordt Vestia een ‘systeemcorporatie’. Een ander woord wordt hiermee geassocieerd, namelijk het ‘too big to fail’-principe. Het gebruik van deze terminologie slaat over naar het onderwijs, waar met onder andere ROC Amarantis een vergelijkbaar schaalincident ontstaat. Vanaf de millenniumwisseling hebben zich kortom spraakmakende schaalincidenten voorgedaan in het onderwijs, de zorg en de sociale huursector. Deze incidenten leveren brandstof voor populistisch schaaldiscours en polarisatie. Deze taal wordt overgenomen en vindt een weg naar verkiezingsprogramma’s, regeerakkoorden, beleidsnota’s en beleidsinstrumenten. Of de incidenten daadwerkelijk hebben bijgedragen tot een paradigmawijziging is de vraag. De politieke reactie van het kabinet Rutte II, zichtbaar in onder meer de instelling van de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke belangen en de rapporten van speciaal ingestelde commissies en rapporten van regeringsadviseurs, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Centraal Planbureau, laten het debat zien. De slotconclusie van de regering in 2014 is in ieder geval dat er wordt gekozen voor een ‘middenweg’, waarbij schaalvergroting tegelijkertijd positief en kritisch wordt bejegend.

9.5 Samenvattend: mogelijke oorzaken van paradigmaverandering

In dit hoofdstuk is geprobeerd de aanleidingen voor de ingrijpende verandering van het dominante schaalparadigma vanaf circa 2002 tot en met circa 2012 te duiden, waarbij schaalvergroting en fusies zijn veranderend van een oplossing in een politiek probleem. Er is gekeken naar vier factoren, die vanuit bestuurskundige theorieën aan de basis kunnen liggen van beleidsverandering:

- De gevolgen van politieke veranderingen en politieke crisis bij het CDA en de PvdA;
- Veranderingen in (framing van) de macro-economie;
- Demografische veranderingen en de relatie met het krimpbeleid van de rijksoverheid;
- Spraakmakende incidenten met grootschalige instellingen.

Een eerste conclusie is dat dit onderzoek stevige aanwijzingen oplevert dat nieuwe verkiezingsuitslagen kunnen doorwerken naar veranderende beleidsparadigma’s. De

conclusie is: “politics does matter”. Maar dat geldt zeker niet voor elke verkiezing. Alleen onder sommige omstandigheden zullen verkiezingen bijdragen aan ingrijpende beleidsverandering. Daarvoor helpt het als er sprake is van een zogeheten ‘critical election’, die een ingrijpende verandering van de samenstelling van de regering met zich meebrengt en daarmee de wisseling van een premier. Er zijn drie van zulke ‘kritieke verkiezingen’ geweest in de periode 1980 tot en met 2017, namelijk (a) de overgang van de door confessionelen gedomineerde kabinetten Lubbers naar de niet-confessionele Paarse kabinetten in 1994, (b) de overgang van Paars naar de kabinetten Balkenende in 2002 en (c) de overgang naar de meer door liberalen gedomineerde kabinetten Rutte in 2010.

De winst in 1994 van de Paarse partijen en het verlies van het CDA heeft bij de laatste partij geleid tot een heroriëntatie op de eigen partij-identiteit en dit heeft bijgedragen aan een veel scherper schaaldiscours: het christelijke verhaal van de menselijke maat. Enkele jaren later volgt de winst van Pim Fortuijn en de terugkeer van het CDA naar de macht, in combinatie met fors verlies van de Paarse partijen, vooral de PvdA. Niet alleen zetten de kabinetten Balkenende het verhaal van de ‘menselijke maat’ om in beleid, maar dat beleid wordt steeds steviger als het CDA gaat regeren met de PvdA in 2007. Bij de sociaaldemocraten heeft dan net een forse omslag plaatsgevonden na een heroriëntatie op de eigen identiteit en de partijbeginselen. Daarin keert ook de PvdA terug naar de menselijke maat. De toenemende invloed van de VVD en de komst van de kabinetten Rutte vanaf 2010 tot en met 2017 draagt dan bij tot een afzwakking van het verhaal van ‘de menselijke maat’.

Dit hoofdstuk laat verder zien dat bij het schaalbeleid beleidsparadigma-veranderingen inderdaad plaatsvinden als er grote economische veranderingen optreden, in ieder geval in de perceptie van regeringen en politieke partijen. Schaalpolitieke beslissingen worden sterk economisch gedreven. Als de tijden goed zijn, vooral onder kabinetten Balkenende I tot en met III, is er geld voor de menselijke maat. Als de buikriem moet worden aangespannen, zoals bij de eerste kabinetten Lubbers en de kabinetten Rutte I en II, is schaalvergroting een argument voor bezuiniging op de budgetten voor basisonderwijs, zorg en lokaal bestuur.

Er lijkt daarmee ook sprake te zijn geweest van een zekere samenhang van de politieke en economische veranderingen en de gesignaleerde veranderingen in het schaalbeleid in deze drie sectoren. Hieruit kan de hypothese worden geformuleerd dat het *gelijktijdig* ontstaan van (a) ‘kritieke verkiezingen’ en het veranderen de dominante positie van partijen in de regering, tot uitdrukking komend in de premierswissel en (b) een fase van evidente economische groei of krimp eerder aanleiding zal geven tot een verandering in het dominante schaalparadigma dan indien zich slechts één van beide factoren voordoet.

In tegenstelling tot politieke en economische veranderingen kunnen de paradigmaveranderingen in het schaalbeleid tussen 1980 en 2017 niet goed worden begrepen uit demografische veranderingen. De drie sectoren hebben te maken met heel verschillende veranderingen: (a) wisselkoersen van groei en krimp in het basisonderwijs, (b)

snelle en soms onstuimige groei bij ziekenhuizen en (c) zeer gestage en langzame groei bij gemeenten. Desondanks vertoont het schaalbeleid dezelfde verandering.

Ten aanzien van de rol van incidenten is de conclusie van dit onderzoek – anders dan vele politici, journalisten, opiniemakers en beleidsmakers denken – dat deze geen doorslaggevende rol hebben gespeeld in het dominante beleidsdenken over schaal. Het belangrijkste argument hiervoor is allereerst, dat deze incidenten zich in de praktijk pas zijn gaan voordoen *nadat* het dominante schaalparadigma in 2002 al was omgeslagen. Dat de term ‘menselijke maat’ onder het eerste kabinet Balkenende zo dominant is geworden en een decennium lang de politieke schaal-agenda heeft bepaald, en dat fusietoetsen zijn ingevoerd in de zorg en het onderwijs - om vervolgens in het onderwijs na enkele jaren weer te worden afgeschaft - heeft kortom weinig te maken met alle problemen die zich vanaf circa 2008 zijn gaan voordoen met organisaties als de banken ABN Amro en ING, de ziekenhuizen in de Flevopolder en Zeeland, zorginstellingen Philadelphia en MeaVita, woningcorporatie Vestia, hogeschool InHolland, ROC Amarantis, BOOR en ROC Leiden.

Wel is zichtbaar hoe in het discours de termen van ‘systeembanken’ en ‘too big to fail’ tussen 2009 en 2013 zijn overgewaaid van de bankensector naar de ziekenhuizen, de woningcorporaties en het onderwijs. De schaalincidenten hebben in zoverre zichtbaar invloed gehad op het beleidsdiscours, dat er een toename is van kritische beschouwingen over schaalvergroting en fusies van grote besturen van de zijde van politieke partijen, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Centraal Planbureau en diverse door de regering ingestelde adviescommissies. Desondanks hebben al deze debatten en rapporten niet geleid tot een ingrijpende verandering van het beleid rond de schaal van ziekenhuizen, basisscholen en gemeenten.

Het tweede argument dat deze incidenten ondanks alle aandacht geen doorslaggevende betekenis hebben gehad voor het dominante schaalparadigma, is dat onder vooral het tweede kabinet Rutte – en naar het zich laat aanzien ook het derde kabinet Rutte - eerder een heropleving van het geloof in schaalvergroting te zien is. Het tweede kabinet Rutte heeft bijvoorbeeld sterk ingezet op de vorming van een superprovincie, grote gemeenten, fusies van kleine basisscholen en verdergaande concentraties in de tweedelijnszorg, zoals het stimuleren van concentraties van zorg in het topsegment, de verloskundige zorg en de eerste hulp. Het derde kabinet Rutte heeft deze lijn voor wat betreft het basisonderwijs doorgezet door de fusietoets in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs af te schaffen.

10 Beschrijving en duiding van paradigmawijziging

In dit promotieonderzoek is gekeken naar beleidsparadigma's en zeer ingrijpende beleidsverandering (Hall, 1993), toegepast op het schaalbeleid ten aanzien van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten. Doel is om eventuele paradigma-shifts op te sporen en te bezien vanuit drie theoretische lenzen: (a) het *Advocacy Coalition*-framework, (b) het *'Punctuated Equilibrium'*-model en (c) het model van *'Policy Generations'*. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de vraag of het gelukt is aan de hand van het gekozen meetinstrumentarium een verandering in het dominante beleidsparadigma in het schaalbeleid aan te tonen (§ 10.1). Daaruit volgen suggesties voor de verdere ontwikkeling van het meetinstrumentarium, dat onderzoekers gebruiken om paradigmawijzigingen te detecteren. Daarna wordt gekeken naar de mate waarin de drie theoretische lenzen over beleidsverandering helpen te begrijpen hoe in het geval van het schaalbeleid tussen 1980 en 2015 het beleid ingrijpend is veranderd (§ 10.2). En volgen suggesties voor integratie van elementen uit twee van de drie modellen waarbij een nieuw concept wordt geïntroduceerd, namelijk de 'beleidskubus' (§ 10.3).

10.1 Verandering van het beleidsparadigma in schaalbeleid

Er is systematisch onderzoek gedaan naar paradigmawijzigingen tussen 1980 en 2017 in het schaalbeleid in drie sectoren, het basisonderwijs, de ziekenhuizen en de gemeenten, aan de hand van vier indicatoren (Hall, 1993; Olivier en Pemberton, 2004; Kern et al, 2015):

- a. het cognitieve interpretatieschema ten aanzien van schaal;
- b. beleidsdoelen ten aanzien van schaal;
- c. de beleidsinstrumenten ten aanzien van schaal;
- d. de regulerende instituties.

Dit onderzoek heeft aangetoond dat er sprake is van één duidelijke paradigmawijziging rond de millenniumwisseling, waarin schaalvergroting in het basisonderwijs, de ziekenhuiszorg en het lokaal bestuur in plaats van een oplossing meer als een probleem is gezien.¹⁵² Vanaf circa 2012 lijkt het dominante beleidsparadigma ten aanzien van schaal weer te wijzigen als het gaat om de schaal van gemeenten en om fusies van kleine scholen

¹⁵² Meer *ingrijpende beleidsbijstellingen* in termen van de doelen van het beleid zijn overigens vaker voorgekomen, veelal gepaard met een verandering van regering en regeerakkoord. *Kleinere aanpassingen* van de instrumenten hebben regelmatig plaatsgevonden. Het 'staande' beleid in 1980 borduurt voort op beleid uit de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw. Ook de 'dood' van schaalbeleid is niet waargenomen. Wel zijn beleidsprogramma's beëindigd.

en kleine schoolbesturen in het basisonderwijs. In onderstaande paragrafen worden de bevindingen beschreven.

Op het niveau van de cognitieve interpretatieschema's blijkt allereerst dat de verandering heeft plaatsgevonden bij de overgang van de Paarse kabinetten Kok naar de kabinetten Balkenende (zie tabel 10.1). Met deze verandering komt het begrip 'menselijke maat' meer centraal te staan. Een tweede paradigmaverandering is zichtbaar bij het tweede kabinet Rutte. Er ontstaat meer ruimte voor schaalbeleid gericht op doelmatigheid. Het 'oude' paradigma wordt meer dominant.

Tabel 10.1. Veranderingen in cognitieve interpretatieschema's rond schaal			
	1980-2000	2000-2012	2012-heden
Basisonderwijs	Groot waar het kan, klein waar het moet.	Klein waar het kan, groot waar het moet. De menselijke maat in het onderwijs	Samenwerking en fusie kleine scholen, maar niet groeien om het groeien
Ziekenhuizen	Terugdringen overheidsuitgaven zorg. Klein ziekenhuis geen bestaansrecht	Zorgorganisaties op menselijke maat	Concentratie topzorg, Deconcentratie basiszorg
Gemeenten	Herindeling i.v.m. decentralisatie en doelmatigheid. Kleine gemeenten te weinig bestuurskracht	Evenwichtig schaalvergroting en schaalverkleining. Menselijke maat van gemeenten.	Modernisering binnenlands bestuur. 'Klaar' voor 21e eeuw. Schaalvergroting i.v.m. decentralisatie en doelmatigheid

De veranderende, cognitieve interpretatieschema's gaan gepaard met bijstellingen van beleidsdoelen. In het basisonderwijs staan de jaren tachtig en negentig in het teken van het stimuleren van scholenfusies en besturenfusies. In dezelfde periode worden ook de kleinere ziekenhuizen en kleinere gemeenten gestimuleerd tot fuseren. Met de overgang naar de kabinetten Balkenende heeft de rijksoverheid de intentie om te stoppen met het stimuleren en afdwingen van fusies van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten. Er komt meer aandacht voor het stellen van bovengrenzen en het invoeren van fusietoetsen, waarbij in het basisonderwijs gedacht wordt aan absolute bovengrenzen – scholen mogen niet te groot worden – en bij de ziekenhuizen wordt gestuurd op relatieve bovengrenzen – ziekenhuizen mogen niet te veel van de markt in handen krijgen.

Onder het tweede kabinet Rutte wordt het schaalbeleid meer diffuus. Bij het basisonderwijs verschuift het accent weer naar het stimuleren van scholenfusies in krimpgebieden. Bij de ziekenhuizen worden kleine ziekenhuizen in krimpgebieden juist gestimuleerd om zelfstandig te blijven en worden schaalvoordelen gezocht in het concentreren van de

topzorg, de spoedeisende eerstehulp, vooral in de meer stedelijke gebieden, en de verloskundige zorg. Bij gemeenten wordt opschaling tot 100.000 inwoners gestimuleerd.

Tabel 10.2. Veranderingen in beleidsdoelen ten aanzien van schaal			
	1980-2000	2000-2012	2012-heden
Basisonderwijs	Tegengaan schaalverkleining en toename kleine scholen door krimp	Rijk zal schaalvergroting niet afdwingen. Rem op fusies grotere scholen	In krimpgebieden mogen denominatie noch fusietoets in de weg staan
Ziekenhuizen	Ziekenhuizen met minder dan 250 bedden fuseren of sluiten.	Basisziekenhuizen behouden	Concentratie SEH en verloskunde. Gevoelige ziekenhuizen krimpregio's steunen
Gemeenten	Minimumnorm = 10.000+ Bovengrens = zéér grootschalige agglomeratiegemeenten	Kabinet geen gemeentelijke herindeling. Herindeling alleen van onderop.	Minimumnorm = 100.000+ Vermindering met 75 gemeenten in 2017 en streven naar 100 á 150 gemeenten in 2025.

De veranderende cognitieve interpretatieschema's en beleidsdoelen leiden ook tot zichtbare veranderingen in de beleidsinstrumenten. In de jaren tachtig en negentig worden fusies gestimuleerd via een 'policymix' van instrumenten. Met in wet- en regelgeving vastgelegde minimumnormen worden fusies afgedwongen (de 'zweep'). Met geld en subsidie worden besturen verleid om tot fusie over te gaan (de 'wortel'). Met ministeriële toezeggingen en beleidsnota's, maar ook via persoonlijke bezoeken door rijksambtenaren aan kleine instellingen, wordt bestuurlijke en morele druk uitgeoefend op kleine organisaties om met grotere schoolbesturen, ziekenhuizen en gemeenten te fuseren (de 'preek').

Na de millenniumwisseling worden vooral in het basisonderwijs en bij de ziekenhuizen concrete wijzigingen doorgevoerd in beleidsinstrumenten. In het basisonderwijs wordt een nieuw bekostigingsstelsel ingevoerd, de lumpsum, waarbij parameters worden ingebouwd die kleine scholen en schoolbesturen in staat stellen zelfstandig te blijven voortbestaan. Bij de ziekenhuizen wordt de bekostiging zo aangepast dat de financiële voordelen van schaalvergroting vervallen. In beide semipublieke sectoren worden landelijke fusietoetsen ingevoerd. Eerst zijn de ziekenhuizen aan de beurt als de generieke mededingingstoets van toepassing wordt. Deze 'fusietoets' vormt de inspiratie voor de invoering van een fusietoets in het onderwijs, waarbij de Onderwijsraad en het ministerie van OCW elementen ontleen aan de mededingingstoets, zoals marktpercentages met oog op keuzevrijheid. Daaraan worden elementen toegevoegd in de vorm van een legitimiteitstoets met een fusie-effectrapportage. Deze onderwijstoets vormt op zijn beurt weer een inspiratie voor een extra zorgspecifieke fusietoets, die een fusie-effectrapportage verplicht stelt.

Met de meer recente verandering van het schaalparadigma onder de kabinetten Rutte wordt deels teruggegrepen op maatregelen uit de jaren tachtig en negentig, die bedoeld zijn om schaalvergroting te stimuleren, en worden maatregelen van de kabinetten Balkenende die bedoeld zijn om schaalvergroting af te remmen, deels teruggedraaid.

Tabel 10.3. Veranderingen in beleidsinstrumenten ten aanzien van schaal			
	1980-2000	2000-2012	2012-heden
Basisonderwijs	Opheffings- en stichtingsnormen hoger. Financiële prikkels schaalvergroting. Fusiefaciliteiten	Kleine scholentoeslag in lumpsum. Landelijke fusietoets. Discretionaire bevoegdheid minister heel kleine scholen.	Fusiefaciliteiten verruimen. Versoepeling fusietoets.
Ziekenhuizen	Lijst Gardeniers. Ministeriële bezoeken kleine ziekenhuizen.	Vervallen fusiebonus en extra budget kleine ziekenhuizen. Mededingingstoets en aanscherpingen zorg	Extra fusietoets zorg, incl. splitsingsoptie. Extra bijdrage gevoelige (streek)ziekenhuizen.
Gemeenten	Minimumnorm = 10.000+ Bovengrens = zéér grootschalige agglomeratiegemeenten	Kabinet geen gemeentelijke herindeling. Herindeling alleen van onderop.	Minimumnorm = 100.000+ Verspreiden 'good practices' herindeling.

Een vierde indicator is het aanbrengen van wijzigingen in de rol van regulerende instituties, of het nieuw oprichten dan wel opheffen van dergelijke instituties (Olivier en Pemberstone, 2004; Kern et al., 2015). In de jaren tachtig en negentig reguleert de rijksoverheid de minimumschaal van scholen in het basisonderwijs via generieke normen in de wet- en regelgeving. Besturen voor openbaar en bijzonder onderwijs zijn verder vrij en autonoom om scholen en besturen in schaalomvang in te richten. In deze jaren wordt de schaal van ziekenhuizen deels gestuurd door de provincies via provinciale bouwplannen en stuurt het ministerie direct op bouwplannen. Er wordt een aparte commissie ingesteld die sluiting en fusie als 'saneringsmaatregel' moet begeleiden. Uit onvrede over het tempo van fuseren, kent de regering de minister een wettelijke bevoegdheid toe om 'top down' het initiatief te nemen voor gemeentefusie. Een onafhankelijke commissie wordt opgeheven. Onder de kabinetten Balkenende worden de rollen van bestaande instituties gewijzigd en nieuwe instituties opgericht. In het basisonderwijs krijgt de minister de bevoegdheid om – op advies van een commissie – in bijzondere gevallen een fusie tegen te houden. Deze bevoegdheid treedt per 2011 in werking. Daarmee wordt de vrijheid en autonomie van schoolbesturen om fusies door te voeren aan banden gelegd vanuit de wens om de

menselijke maat in het onderwijs te bevorderen en schaalvergroting af te remmen. Het basisonderwijs volgt daarmee een beweging die bij de ziekenhuizen al in 2004 in werking is getreden op het moment dat de Nationale Mededingingsautoriteit fusies gaat toetsen. Bij de gemeenten verandert de rol van de provincies: daar waar zij in de jaren tachtig en negentig fusies moesten stimuleren, vragen de kabinetten Balkenende van hen dat zij geen initiatief nemen richting gemeenten.

Vanaf 2012 is de rol van instituties weer aan verandering onderhevig. In het basisonderwijs wordt de beweging ingezet schoolbesturen weer meer autonomie te gunnen als het gaat om beslissingen over fusies. De taak van de onafhankelijke adviescommissie en de rol van de minister wordt ingeperkt tot een toets op 'grotere fusies'.

Ten aanzien van de ziekenhuizen verschuift de fusietoets en de toets op marktmacht naar de Autoriteit Consument en Markt. Tegelijkertijd krijgt de minister de wettelijke bevoegdheid om falende zorgbesturen, waar de schaalgrootte bedreigend is voor de zorgkwaliteit, op te splitsen. Bij gemeenten vraagt de rijksoverheid, net als in de jaren tachtig en negentig – aan provincies om opnieuw actief kleine gemeenten te stimuleren tot fusie. Een groep rijksambtenaren krijgt de taak om actief het land in te gaan en fusies te stimuleren. Ook het ministerie van OCW stelt regionale accountmanagers in.

Tabel 10.4. Veranderingen in regulerende instituties ten aanzien van schaal			
	1980-2000	2000-2012	2012-heden
Basisonderwijs	Rijk bepaalt ondergrens schaal direct via regels. Stichting en fusie zijn een beslissing van private instellingen en lokale overheid	Ministeriële fusietoets na advies onafhankelijke commissie met oog op procesnormen en bovengrens schaal.	Meer zelfregulering: besturen en gemeenten. Beperken taak adviescommissie tot zware fusies. Ondersteuning ministerie door regiobezoeken
Ziekenhuizen	Provinciale plannen sluiting ziekenhuizen. Directe sturing ministerie op bouwplannen. Cie. Sanering. En Cie. Fusie en bouw	Ministeriële oproep tot zelfregulering. NMa marktmeester NZa toezicht Zelfregulering: cliëntenrecht en toezichthouders	Ministeriële bevoegdheid tot splitsing. Extra fusietoets en marktmacht van NZa naar ACM, Verzekeraars sturen op deconcentratie
Gemeenten	Provincies actieve rol Minister zelf initiatief tot herindeling. Onafhankelijke commissie opheffen.	Provincie mogen geen initiatief nemen tenzij gemeente evident faalt	Provincies nemen initiatief tot versnelling. Ondersteuning ministerie door regiobezoeken

Impact van paradigmawijzigingen op schaalvergroting en fusiepatronen

Zijn de kabinetten Balkenende erin geslaagd het patroon van schaalvergroting en fuseren af te remmen of te keren? Het korte antwoord op deze vraag is ontkennend. Ondanks de ingrijpende beleidsveranderingen is het patroon van schaalvergroting in het basisonderwijs, de ziekenhuiszorg en het lokaal bestuur vrijwel onverminderd doorgegaan¹⁵³. De in 2004 ingevoerde mededingingstoets in de zorg heeft voor de ziekenhuizen geen significante daling van het fusiepatroon opgeleverd. De in 2011 ingevoerde fusietoets in het onderwijs heeft voor het basisonderwijs evenmin zoden aan de dijk gezet als het gaat om het afremmen van de fusietrend. Dat de overheid in de afgelopen vijfendertig jaar weinig succesvol is geweest in het afremmen van schaalvergrotingsprocessen bij basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten, wil niet zeggen dat overheidsbeleid geen invloed heeft op schaalvergroting. De overheid is vooral succesvol in het stimuleren van fusies en het bevorderen van bestaande tendensen van bestuurlijke schaalvergroting in het basisonderwijs, bij de ziekenhuizen en gemeenten. Via wetgeving en opheffingsnormen, en daarmee samenhangend het recht op bekostiging vanuit de overheid of niet, worden kleine scholen gedwongen tot opschaling. Ook indirecte prikkels, zoals vaste voeten in de bekostiging, beleid rond het verbeteren van toezicht door het verplicht instellen van raden van toezicht, ook bij kleine schoolbesturen bestaande uit vrijwilligers, en andere vormen van regelgeving die druk geven richting professionalisering en schaalvergroting, bevorderen schaalvergrotings- en fusieprocessen.

Lessen voor de bestuurskunde

Het is belangrijk voor de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline om meer energie te steken in het expliciet maken van de 'afhankelijke variabele': de verandering van het beleid. De conceptualisering en operationalisering van de 'beleidswijziging' wordt in veel artikelen en onderzoeken vrij marginaal behandeld. Daarmee ontstaat het grote risico dat de beschrijving en verklaring van kleine en grote beleidswijzigingen op één hoop worden gegooid en over één kam worden geschoren. De ene keer betreffen de geregistreerde beleidsveranderingen alleen de ideeën, dan weer de doelen of instrumenten – waarbij soms alleen de overheidsbudgetten en andere keren alleen de wetgeving en regels als indicator worden genomen - en dan weer ligt de focus op beleidseffecten en impact.

Het is zinvol als bestuurskundigen hierin meer eenduidigheid te betrachten.

Ter vergelijking kan de metafoor van het weer worden gehanteerd. Net als bij beleidsverandering zijn er verschillende factoren die het weer bepalen. Er is sprake van complexe modelvorming. Theorie en empirisch onderzoek zijn daarbij gebaat bij

¹⁵³ In hoofdstuk zes zijn de betrokken cijfers uitgebreid gepresenteerd en besproken. Hieronder volgen wat illustraties. De gemiddelde schaal van besturen is tussen 1995 en 2012 financieel vervijfvoudigd (Blank en Van Heezik, 2015). Basisscholen met meer dan vijfhonderd leerlingen zijn ondertussen een gebruikelijk fenomeen geworden. Bij ziekenhuizen is de bestuurlijke schaalomvang in 2014 gestegen met circa dertig procent ten opzichte van 2006. De gemiddelde schaalomvang van gemeenten is onder de kabinetten Balkenende gestegen van 27.500 naar 40.300 inwoners.

meetinstrumenten, zoals een thermometer, barometer en windmeter om kleine en grote wijzigingen te kunnen registreren. Soortgelijke meetinstrumenten zijn in de bestuurskunde nodig om verschil te kunnen maken tussen gradaties van beleidsverandering, variërend van (zeer) klein tot (zeer) groot.

De 'vier indicatoren'-benadering is in dit promotieonderzoek een adequaat meetinstrument gebleken om 'grote paradigmaveranderingen' te kunnen onderscheiden. Volgens de theorie is voor een ingrijpende beleidsverandering het 'cognitieve framework' een cruciale factor, maar tegelijk lastig vast te pakken. Het heeft de kenmerken van een 'gestalt' (Hall, 1993). Als je denkt de ingrijpende verandering beet te hebben, neigt het ernaar als zand tussen de vingers door te glijpen. De poging van het Punctuated Equilibrium-model om via budgettaire indicatoren een harder meetinstrument te krijgen, is daarom begrijpelijk. Daarbij lijkt echter het risico te ontstaan, dat essentiële elementen van ingrijpende beleidsverandering buiten beeld blijven.

Er is behoefte aan tussenvarianten, die enerzijds de rijke, maar zachte en tijdsintensieve benadering van beleidsparadigma's en anderzijds de hardere, kwantitatieve, maar tegelijk wat magere metingen van beleidsverandering via bijvoorbeeld budgetveranderingen proberen te integreren. Een voorbeeld van dergelijke gecombineerde analyses vanuit het Advocacy Coalition-framework is de casus van het boren naar olie en gas op het continentaal plat, waar het politieke discours en de ontwikkeling over de tijd in het beleid is gekwantificeerd via zowel een rijkere, kwalitatieve analyse als een kwantitatieve content-analyse. In dit promotieonderzoek is hierbij aangesloten door een (hardere) analyse van de stemverhoudingen tussen politieke coalities bij moties. Daarbij past gelijk de opmerking, dat dit onderzoek zeker niet de expliciete doelstelling heeft gehad om het meetinstrumentarium voor bestuurskundigen te verbeteren. Het gaat hier om een poging om 'harde elementen' toe te voegen aan het bestaande 'zachte' meetinstrumentarium. Deze poging laten zien langs welke richting systematischer onderzoek mogelijk is en moedigt anderen aan zich expliciet te richten op het ontwikkelen van een breed geaccepteerd, harder meetinstrumentarium van beleidsverandering. Het is aan anderen om deze handschoen verder op te pakken.

10.2 Theoretische lenzen

De meest evidente paradigma-shift is de breuk met het schaalvergrotingsbeleid in de jaren tachtig en negentig. Deze kan gezien worden met de theoretische lenzen van (a) het *Advocacy Coalition*-framework, (b) het '*Punctuated Equilibrium*'-model en (c) het model van '*Policy Generations*'. In onderstaande paragrafen wordt deze paradigma-verandering in het schaalbeleid bekeken vanuit deze lenzen.

10.2.1 Analyse vanuit het 'Advocacy Coalition'-framework

Het Advocacy Coalition-framework (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993) gaat er kort samengevat vanuit dat binnen elk beleidssubstelsysteem minstens twee voorspraak-coalities een bepaald beleid voorstaan. Deze coalities formeren zich op basis van geloofsovertuigingen. Wetenschappelijke kennis en inzichten hebben een rol via de inbreng van experts, ambtenaren, private en maatschappelijke organisaties en overheden (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993). Dit meer sociaal-constructivistische en politicologische perspectief wijst op beleidsverandering als resultaat van een machtsstrijd en samenwerking tussen voorspraak-coalities of discourscoalities.

Dit model heeft eraan bijgedragen om de 'zwarte doos' van het politieke besluitvormingsproces open te maken (Olivier en Pemberton, 2004). Het legt de focus op de wijze waarop politieke partijen deze langs ideologische lijnen een drietal coalities hebben gevormd rondom het thema schaalbeleid. Hoewel partijen soms van standpunt wisselen, blijkt dat verrassend weinig te gebeuren. Opvallend is dat in vergelijking met toepassing in een parlementair tweepartijstelsel dit onderzoek laat zien, dat er in het Nederlandse meerpartijstelsel veelal drie in plaats van twee coalities ontstaan. De partijen aan de linker en rechterflanken van het politieke spectrum veranderen zelden tot nooit van positie als het gaat om (schaal)beleid, waarbij de liberalen, vooral de VVD en in iets mindere mate D66, in de regel wijzen op de voordelen van schaalvergroting en ruimte voor organisaties om daar zelf beslissingen in te nemen. Het zijn de klein-linkse partijen (de PPR, PSP, CPN, EVP, SP, GL en PvdD), de kleinere confessionele partijen (SGP, RPF, GPV en CU) en vanaf de millenniumwisseling de nationaal-populistische partijen (LPF, LN, PVV) die overwegend tegen schaalvergrotingsbeleid hebben gestemd en voorstellen hebben gedaan om een beweging te maken richting schaalverkleining en het afremmen van fusies. Het zijn de 'middenpartijen', vooral het CDA en de PvdA, die van positie wijzigen en daarmee de machtsbalans kunnen doen doorslaan.

De toepassing van dit model helpt ook om politieke partijen te zien als representanten van sociale groepen en actoren in de samenleving, ofwel als 'verlengstuk' of politieke spreekbuis en woordvoerder namens een bepaalde voorspraakcoalitie in het beleidsnetwerk. Het model wijst bovendien op de rol van ideologie en geloofsovertuigingen en de empirische resultaten laten zien dat er bij politieke partijen inderdaad sprake is van een veelal weinig rationeel 'geloof' in de voordelen van schaalvergroting of kleinschaligheid. Deze ideologische opvattingen hangen samen met gedachten over de verhouding tussen elites en bevolking, werkgevers en werknemers, concurrentie en samenwerking en modernisering als proces van vooruitgang of als bedreiging van opgebouwde zekerheden. Zoals verwacht vanuit het Advocacy Coalition-framework speelt de traditionele links-rechts dimensie een rol, waarbij de linkse partijen en meer nationaal-populistische partijen pleiten voor een sterke overheid die ingrijpt in processen van schaalvergroting in de samenleving. Deze sturing kan de vorm aannemen van fusiedwang

en gedwongen schaalvergroting, of fusieverboden, die de autonomie van schoolbesturen, zorgbesturen en gemeenten sterk aan banden legt en de regulering van overhead en topsalarissen. Langs deze dimensie bevinden de liberalen zich al snel in de politieke voorspraak-coalitie die ervoor pleit om schaalbeslissingen over te laten aan bestuurders en werkgevers (hoewel dat minder of niet lijkt op te gaan voor het honoreren van de wens en de vrijheid van kleine besturen om zelfstandig te blijven).

Er is daarnaast een tweede dimensie, die raakt aan conservatisme en moderniteit. Daarbij zijn de confessionele partijen het meest behoudend en afficheren liberalen, vooral D66 en in mindere mate de VVD, en linkse partijen, vooral GroenLinks en in mindere mate de PvdA en de SP, zich als progressief. De confessionelen pleiten bijvoorbeeld in de regel voor behoud van artikel 23 in het onderwijs, behoud van de bestuurlijke verhoudingen in de zorgsector – noch te veel overheidsregulering, noch te veel marktwerking – en het drielagen-model van Thorbecke binnen het openbaar bestuur. VVD, D66, de PvdA en GroenLinks zijn voorstander van het vernieuwen of afschaffen van artikel 23, hetzij het doorvoeren van marktwerking dan wel het meer planmatig reguleren van de zorg en zijn ook bereid om het model van Thorbecke te vervangen door een vier- of tweelagenmodel. De politieke partijen kunnen zodoende naar gelang hun ideeën en geloofsovertuigingen over schaal worden ingedeeld in een aantal ideologische groepen met schaalparadigma's:

- Een confessioneel schaalparadigma waarin een identiteitsdiscours domineert. Pluriformiteit, particulier initiatief en maatschappelijk middenveld zijn trefwoorden.
- Een liberaal schaalparadigma waarin een markt- en doelmatigheidsdiscours domineert als het gaat om publieke en semipublieke organisaties. Trefwoorden zijn: efficiency, effectiviteit, doelmatigheid, deregulering en marktwerking.
- Een sociaaldemocratisch paradigma met als trefwoorden een krachtige overheid, zeggenschap van burgers en de werkvloer, democratisering. Sub-stromingen vormen het 'klein-linkse' sociaal-anarchistisch paradigma waarin kleine, zichzelf regulerende sociale groepen centraal staan, dus schaalverkleining en radicale democratisering. Een andere afgeleide tak is het sociaalecologisch schaalparadigma waarin het draait om de groeiende wereldbevolking en zorgen over natuur en milieu. Trefwoorden zijn: de menselijke maat' van de veeteelt en zorgen over megastallen en plofkippen.
- Een nationalistisch-populistisch schaalparadigma met een revolutionair discours. In dit paradigma hangt schaalvergroting samen met onvrede onder grote groepen in de bevolking over een 'losgeslagen' politieke en bestuurlijke elite, de bobo-cultuur.

Het Advocacy Coalition-framework wijst verder op het belang van factoren die de 'kracht' van een coalitie bepalen, zoals op langere termijn de mate waarin het politieke stelsel nieuwkomers toelaat en op kortere termijn de beschikbare budgetten van coalitiepartners en positie in netwerken. Binnen de context van het Nederlandse meerpartijstelsel met coalitieregeringen kunnen verkiezingen bijdragen aan het ingrijpend veranderen van beleid als er sprake is van een ingrijpende verandering van de samenstelling van de regering. Voorbeelden zijn de overgang van de door confessionelen gedomineerde kabinetten

Lubbers naar de niet-confessionele Paarse kabinetten in 1994, de overgang naar de kabinetten Balkenende in 2002 en de overgang naar de meer door liberalen gedomineerde kabinetten Rutte in 2010.

Ten tweede laten de resultaten zien dat de openheid van het politieke stelsel voor nieuwkomers inderdaad van invloed is op de machtsbalans tussen voorspraak-coalities. Vanaf de millenniumwisseling krijgen nieuwe partijen met een populistisch en revolutionair schaaldiscours toegang tot het parlement, zoals de Socialistische Partij, de Lijst Pim Fortuijn, Leefbaar Nederland en de PVV. Hierdoor groeit de politieke voorspraak-coalitie, die zich in steeds fellere bewoordingen negatief uitlaat over schaalvergroting en fusies. De stijgende populariteit van de nationaal-populistische stroming en het anti-elitaire, revolutionaire discours is onmiskenbaar (Lucardie, 2002). De metafoor menselijke maat, oorspronkelijk gebruikt door het CDA medio jaren negentig en daarvoor door partijen als D66 en de SGP begin jaren tachtig, duikt steeds vaker op en krijgt een scherpere lading. Uit de verkiezingsuitslagen voor de Tweede Kamer blijkt dat de drie 'grote partijen', het CDA de PvdA en de VVD, vanaf 1980 vaste voet verliezen. Deze partijen samen dalen van 84% van de zetels in de Kamer in de jaren tachtig, via 71% van de zetels in de jaren negentig en 67% in de jaren nul tot 58% van de stemmen in de jaren tien. Terwijl het aandeel van de 'grote drie' omlaag gaat, komen nieuwe politieke partijen komeetachtig op, zoals de Socialistische Partij, de Lijst Pim Fortuijn (LPF) en de PVV. Niet alleen krijgen de politieke nieuwkomers zo toegang tot het parlement, maar de Lijst Pim Fortuijn treedt in 2002 toe tot de regering en de PVV heeft in 2010 als gedoogpartner invloed gehad op het eerste kabinet Rutte.

10.2.2 Analyse vanuit het 'Punctuated Equilibrium'-model

Het Punctuated Equilibrium-model wijst erop dat binnen beleidssubsystemen veelal 'ijzeren driehoeken' domineren: gemeenschappen van specialisten die opereren buiten de politieke 'spotlights' (Baumgartner et al., 2014). Er is sprake van *negatieve feedback*, zoals een thermostaat de kamertemperatuur stabiel houdt. Het gaat om: "*the politics of equilibrium*" (Baumgartner et al., 2014: 67). De centrale gedachte is dat de opkomst van een nieuw 'beleidsbeeld' de gevestigde orde ondermijnt. Op het kritieke kruispunt van paden kan door positieve feedback een ander pad worden ingeslagen. Door kleine zandkorreltjes op een hoop te laten vallen, ontstaat een ophopende berg totdat een punt van *onderbroken evenwicht* wordt bereikt en een groot deel plots verschuift. Het beleid in subsystemen loopt vast. Het monopolie van specialisten wordt doorbroken en de landelijke politiek kan ingrijpen. "*Macropolitics is the politics of punctuation*" (Baumgartner et al., 2014). Voor vrijwel alle beleidsproblemen geldt dat zij op enig moment op de macro-politieke agenda belanden. De ontevreden minderheden kunnen dan invloed uitoefenen.

Deze lens helpt om te begrijpen hoe schaalvergrotingsbeleid in de praktijk vaak stabiel is. En hoe zeldzaam grote veranderingen zijn. Daarbij is zichtbaar dat beleidsinstrumenten die zijn ontworpen in een periode van bijvoorbeeld kleinschaligheidsbeleid, ook in een latere

periode – als het denken is veranderd – nog door blijven werken op de sector. Pogingen om het ‘oude beleid’ ingrijpend te wijzigen, slagen daar zelden in. Negatieve feedback en geïnstitutionaliseerde verhoudingen houden het beleid stabiel. Alleen bij hoge uitzondering, en door een grote schok, kan op het kritieke pad een andere weg worden ingeslagen. De opkomst van Pim Fortuyn markeert een dergelijke schok en het is evident dat deze plaatsvond op het moment dat er al bredere en grote twijfels waren over de koers van het schaalbeleid bij veel andere partijen. De politiek in Nederland bevond zich kortom wat schaal betreft op het kruispunt van het kritieke pad en de schok van de komeetachtige opkomst van een politieke buitenlander bevorderde het inslaan van een andere weg.

Enkele kernelementen in het Punctuated Equilibrium-model zijn echter minder van toepassing gebleken om beleidsverandering te verklaren, zoals de rol van experts en niet-politieke beleidsnetwerken, de gedachte dat ontevreden groepen de landelijke politieke arena effectief gebruiken om een beleidsnetwerk te doen veranderen van koers, de cruciale rol van een toenemend aantal anomalieën als kantelpunt in beleid en de waarschijnlijkheid dat elke sector zijn ‘eigen dynamiek’ heeft.

Het model gaat er ten eerste vanuit dat op het niveau van de beleidsnetwerken sterke niet-politieke beleidsmonopolies domineren, bestaande uit ambtenaren, specialisten en wetenschappers. Dit onderzoek heeft echter laten zien, dat de besluitvorming over schaal binnen de beleidsnetwerken van het basisonderwijs, de zorg en het lokaal bestuur een sterk politiek-ideologische aangelegenheid is geweest tussen 1980 tot en met 2017. Pogingen van wetenschappers om het beleid rond schaal te rationaliseren, bijvoorbeeld door pleidooien voor een rationeel-technische benadering vanuit bestuurskundige analyses van het beleid of econometrische benaderingen van de optimale schaal, worden onderdeel van politieke ‘framing’ door voor- en tegenstanders van het staande beleid.

Dit onderzoek heeft ten tweede laten zien, dat de ingrijpende veranderingen onder de kabinetten Balkenende niet het gevolg zijn geweest van het ‘aan de macht’ komen van politieke minderheidsgroepen, vertegenwoordigd door de SP en de LPF en PVV, maar minstens evenzeer het gevolg is van een kanteling in het denken en het paradigma ten aanzien van schaal bij de grotere, ‘oude partijen’ in het politieke midden: het CDA en de PvdA, gevolgd door D66 en GroenLinks.

Het Punctuated Equilibrium-model gaat ten derde uit van de waarschijnlijkheid van een ingrijpende verandering in het paradigma als gevolg van een stijgend aantal anomalieën. Een voorwaarde is wel dat deze incidenten de publieke aandacht trekken en zo symbool staan voor alle fouten van het voorgaande beleid. Daarnaast moeten de incidenten ‘politiek’ worden gemaakt, doordat zij hoog op de politieke agenda komen. Nu voldoen de grote problemen vanaf circa 2008 met organisaties, zoals de ziekenhuizen in Amsterdam, Flevoland en Zeeland, Meavita, Philadelphia, Vestia en verscheidene andere woningcorporaties, Hogeschool Inholland, Amarantis, ROC Leiden en diverse andere grote schoolbesturen, aan deze drie elementen. En feit is dat politieke entrepreneurs, de socialisten van de SP en nationaal-populisten van de PVV, vanaf circa 2008 samen een minderheidskoalitie hebben gevormd die probeert deze incidenten als schaalprobleem te

‘framen’ en hoog op de politieke agenda te houden. Tegelijkertijd heeft deze poging van populistische ‘outsiders’ niet geleid tot een zichtbare, effectieve beïnvloeding van het overheidsbeleid ten aanzien van de schaal van instellingen.

Een vierde, impliciete veronderstelling in dit model is dat beleidssubsystemen elk een eigen dynamiek zullen hebben qua tempo en moment van verandering, aangezien deze subsystemen veelal grotendeels autonoom van de macro-politieke instituties opereren. De onderzoeksresultaten laten echter zien, dat schaalvergroting in de jaren tachtig en negentig in vele sectoren tegelijkertijd als oplossing werd gezien en dat het beeld van schaalvergroting als probleem in meerdere beleidssectoren gelijktijdig is gekanteld.

10.2.3 Analyse vanuit het ‘Policy Generations’-model

Het model van ‘Policy Generations’ gaat ervan uit dat bepaalde problemen worden verwaarloosd doordat de aandacht van het openbaar bestuur noodgedwongen uitgaat naar een ander deel of aspect (De Vries, 1999). Er wordt nadruk gelegd op verandering als reactie op eerder beleid. Met een beleidsgeneratie wordt een periode bedoeld waarin één en hetzelfde beleidsaspect in alle beleidssectoren tot hoofdcriterium voor de beoordeling van het beleid wordt (De Vries, 1999). Beleidsaspecten zijn dominante eisen, zoals doelmatigheid of interactief beleid. In het beleidsproces leidt dit ertoe dat sommige aspecten, zoals inspraak of efficiency, overdreven aandacht zullen krijgen gedurende een bepaalde tijdsperiode, terwijl andere aspecten onderbelicht blijven. Dit beleid roept zijn eigen antireactie op. De reden dat in verschillende sectoren één aspect dominant wordt in een bepaalde tijd, hangt samen met ‘beleidslenen’ en leren via imitatie (DiMaggio en Powell, 1983; Berry en Berry, 2014).

Het opzetten van deze theoretische lens zorgt er voor dat de focus komt te liggen op gelijktijdige verandering in meerdere sectoren tegelijk, zoals het basisonderwijs, de zorg en het lokaal bestuur. In dit promotieonderzoek is gebleken, dat het dominante beleidsparadigma rond schaal inderdaad in deze sectoren in dezelfde periode is gekanteld. Dat is een sterke aanwijzing dat het model van waarde is. De lens wijst verder op twee aspecten, die bij de twee andere modellen onderbelicht blijven:

- a. Beleid als antireactie op oud beleid, conform de ‘policy-feedback’-theorie;
- b. Sociale leerprocessen die onder meer bestaan uit imitatiegedrag van overheden.

Ten aanzien van het eerste element, de antireactie op oud beleid, kan de kanteling in het schaalbeleid rond de millenniumwisseling inderdaad worden gezien als een reactie op het schaalbeleid in de jaren tachtig en negentig. Naarmate de overheid langer en intensiever heeft aangestuurd op schaalvergroting en fusies van kleine organisaties vanuit een geloof in kwaliteitsverbetering en economische doelmatigheid, groeide het verzet tegen deze benadering. Schaalvergroting in de vorm van door de overheid afgedwongen fusies geven aanleiding tot nieuw schaalbeleid en vormen zo ‘input’ voor wijziging van staand beleid. Er zijn in dit empirisch onderzoek de nodige indicaties gevonden dat een groot aantal fusies

binnen korte tijd tot klachten vanuit de samenleving leiden. Deze klachten hebben de arena van de Tweede Kamer bereikt. Meermalen wijzen volksvertegenwoordigers op emoties in de samenleving en volle publieke tribunes met protesterende burgers. Bij de gemeenten verenigen kleine gemeenten zich in een vereniging onder de titel het “Loenens beraad”. Bij de ziekenhuizen verenigen de kleine ziekenhuizen zich om te pleiten voor positieverbetering. Eind jaren tachtig en begin jaren negentig bereikt een storm van protest vanuit de plattelandsregio’s en de kleine scholen de regering en de Tweede Kamer, als de regering haar voornemens kenbaar maakt om de opheffingsnormen fors te verhogen.

De omslag van fusie-bevorderend beleid naar fusie-remmend beleid in de millenniumwisseling draagt kortom kenmerken van een antireactie op voorgaand overheidsbeleid. Een toenemende maatschappelijke kritiek op schaalvergrotingsbeleid kan zo hebben bijgedragen aan het ontstaan van een paradigmawisseling richting kleinschaligheid. Het nieuwe overheidsbeleid roept zo haar eigen antireactie op.¹⁵⁴

Een toenemende kritiek op het beleid om fusies te toetsen en schaalvergrotingsprocessen af te remmen, kan bijdragen aan de slingerbeweging terug. Nadat het dominante schaalparadigma is omgeslagen worden landelijke fusietoetsen ingevoerd, bijvoorbeeld in het onderwijs, die besturen in hun autonomie aantasten. Dit roept een antireactie op, bijvoorbeeld doordat (grotere) schoolbesturen zich onder aanvoering van werkgeversorganisatie de PO-raad fel verzetten tegen de overheidsbemoeienis met hun fusiebeslissingen. Er is ook toenemende kritiek op het markt- en mededingingsbeleid bij de ziekenhuizen. De nieuwe fusietoetsen, in de zorg gebaseerd op neoliberale gedachten over marktwerking en in het onderwijs meer gebaseerd op confessionele gedachten over behoud aan keuzevrijheid tussen onder meer openbaar en bijzonder onderwijs, hebben hun eigen antireactie opgeleverd. In het basisonderwijs is de per 2011 ingevoerde wet fusietoets in plaats van oplossing veranderd in een (nieuw) probleem.

Een tweede verklaring voor het ontstaan van beleidsgeneraties over sectoren is het lenen en imiteren door verschillende overheden van elkaars beleidsoplossingen. Op nationaal niveau kan dat gebeuren indien departementen en beleidsdirecties kijken naar de oplossingen die gekozen zijn voor de omgang met schaal. Het is duidelijk dat de verschillende ministeries in het basisonderwijs, bij de ziekenhuizen en de gemeenten in dezelfde perioden vergelijkbare beleidsoplossingen zijn gaan implementeren.

¹⁵⁴ Een illustratief voorbeeld zijn de opmerkingen in de verkiezingsprogramma’s van 1994 van onder meer D66 en de voorlopers van de ChristenUnie, die stellen dat de schaalvergrotingsoperatie van 1992 en 1993 – de operatie toerusting en bereikbaarheid - in het basisonderwijs wel mag worden afgemaakt, maar dat er daarna een einde moet komen aan schaalvergrotingsbeleid omdat anders de nadelen gaan domineren ten opzichte van de voordelen. Een soortgelijke observatie geldt voor de ziekenhuizen, waar ook staatssecretaris Simons in 1992 al opmerkt dat het schaalvergrotingsbeleid van de jaren tachtig heeft geleid tot het ontstaan van zeer grote ziekenhuizen en dat het onwenselijk is dat deze grote organisaties nog verder groeien omdat dan nadelen gaan domineren.

In de jaren tachtig wilde de rijksoverheid via decentralisatie in verschillende sectoren het beleid 'dichter bij de burger' brengen en daarmee op generieke wijze de uitgaven van de rijksoverheid terugdringen. In de beleidstheorie van het decentralisatievraagstuk paste schaalvergroting van kleine organisaties en professionalisering via grotere besturen als voorwaarde voor een kleinere rijksoverheid. De decentralisatienota van de regeringen Lubbers laat zien dat er sprake is geweest van bewuste sturing over sectoren.

Op vergelijkbare wijze is politieke sturing en regie vanuit de ministerraad te zien bij de kanteling van het dominante schaalparadigma na de millenniumwisseling. Dat in verschillende beleidssectoren het begrip 'menselijke maat' een dergelijk centrale rol kreeg in het schaalbeleid, is een indicatie van centrale, politieke regie door de regering. Het overnemen van dit schaaldiscours en de daarmee samenhangende kritischer benadering van schaalvergroting en fusies is niet slechts het gevolg van een vrijwillig 'leer- en imitatieproces' van onafhankelijke beleidsnetwerken.

Ook op instrumenteel niveau zijn er voorbeelden van pogingen om van elkaar te leren. De wijze waarop een 'landelijke fusietoets' zich heeft verspreid over beleidsnetwerken, is een voorbeeld van kopieer- en leengedrag.¹⁵⁵ Ook wordt er geïmiteerd in het taalgebruik met het lenen van woorden zoals systeem-banken, systeemcorporaties, en systeemziekenhuizen, of woorden als leerfabriek en zorgfabriek en het cross-sectoraal hanteren van schaalconcepten en schaalbenaderingen, zoals de optimale schaal of het concept 'too big to fail'. De term 'super' wordt geleend vanaf het internationale schaalniveau ('superstaat EU'), het landelijk niveau (superministerie VenJ) en het provinciaal niveau (superprovincie NH, Flevoland en Utrecht). Vooralsnog zijn er op lokaal niveau nog geen supergemeenten gesignaleerd, maar wel 'mammoetgemeenten'. En het basisonderwijs kent zogeheten 'mammoetscholen'. Een ander leenwoord dat een afkeer van grootschaligheid uitdrukt, is de term 'moloch' die regelmatig terugkeert in het debat. De conclusie is kortom dat beleidsgeneraties inderdaad mede tot stand komen als gevolg van uitwisseling van ideeën en schaalmetaforen en imitatie tussen beleidsnetwerken.

10.3 Geneste beleidssubsystemen in de beleidskubus

Dit promotieonderzoek streeft naar het leveren van een bijdrage aan de bestuurskundige theorievorming over beleidsverandering. Op basis van de onderzoeksresultaten wordt voorzichtig de vraag verkend, of er door een combinatie van twee kerninzichten uit het Advocacy Coalition-framework en het model van Policy Generations. Mogelijkheden ontstaan voor verbetering en verfijning van de bestaande theoretische inzichten. Het

¹⁵⁵ De Onderwijsraad heeft in haar advies aan de regering voor de ontwikkeling van de fusietoets voor het onderwijs expliciet gekeken naar de vormgeving van de mededingingstoets (Onderwijsraad, 2008). De fusie-effectrapportage uit het onderwijs is vervolgens als oplossing weer gekopieerd naar de zorgsector via de zorgspecifieke toets vanaf 2014.

Advocacy Coalition-framework legt de focus op verandering van beleid in inhoudelijke sectoren, zoals het onderwijsbeleid en het zorgbeleid, inclusief de verticale schaaldimensie van lokale, provinciale, nationale en bovennationale personen en beleidsactoren (Sabatier, 1997). Het model van beleidsgeneraties legt de focus op verandering van het belang van beleidsaspecten, dwars door en over inhoudelijke beleidssectoren heen.

Het is mogelijk om deze twee ideeën te combineren door een centraal concept uit het Advocacy Coalition-framework verder te doordenken: het 'beleidssubstelsysteem'. Wat is dat eigenlijk? Wanneer kunnen we spreken van een beleidssubstelsysteem en wanneer niet? Anderen hebben er op gewezen, dat geneste beleidsnetwerken elkaar beïnvloeden (Weible et al., 2014). Er is sprake van co-evolutie in sectoren, die elkaar deels overlappen (Teisman et al., 2008). De beïnvloeding vindt plaats door onder meer beleidsleren en imitatiegedrag van overheden (De Vries, 1999), of via boven-sectorale sturing vanuit de politieke instituties en door macro-economische en demografische ontwikkelingen. Een crisis in de ene sector kan het beleid in een andere sector beïnvloeden, waarbij twee dimensies van belang zijn: de 'mate van beleidsnabijheid' en de 'geografische afstand' tussen sectoren (Nohrstedt en Weible, 2010). Voortbouwend hierop bestaan er beleidsnetwerken langs drie dimensies:

- Een dimensie van beleidsnetwerken gericht op beleidsinhoud, ingedeeld naar het primaire proces. Beleidsnetwerken worden gelijk gesteld aan traditionele sectoren, zoals het onderwijs of de zorg, zoals die zijn geordend binnen vakdepartementen en beleidsdirecties voor één of enkele maatschappelijke sectoren geordend.
- Een dimensie van gespecialiseerde beleidsnetwerken die zich richten op beleidsaspecten, zoals democratisering, doelmatigheid, rechtmatigheid, wetgeving, communicatie. Binnen de rijksoverheid zijn er aspectdepartementen, die zich bezig houden met de overheidsfinanciën, de wetgeving en economische aspecten. Ook binnen departementen en bij provinciale en lokale overheden zijn er directies en afdelingen, die zich bezig houden met beleidsontwikkeling rond aspectsturing.
- De geografische schaaldimensie in termen van lokaal, regionaal, nationaal en internationaal als niveaus waarop het beleidsnetwerk kan worden georganiseerd.

De combinatie van een beleidsinhoudelijk netwerk en een aspect-georiënteerd netwerk leidt tot een 'beleidsmatrix'-model. In dit matrix-model zijn gelijktijdige veranderingen binnen inhoudelijke sectoren, zoals het basisonderwijs, de zorg en het lokaal bestuur, te verklaren vanuit sturing en wijziging vanuit aspectnetwerken binnen de rijksoverheid, zoals het mededingingsbeleid, het regiobeleid, de sturing op overheidsfinanciën, gedachten over de vernieuwing van publieke belangen en het brede decentralisatiebeleid (zie tabel 10.5).

Ook binnen de aspectnetwerken vindt coalitievorming en politieke strijd plaats. In tijden van economische crisis zal het aspect 'financiën', vertegenwoordigd door het aspectdepartement 'financiën', een andere invloed kunnen uitoefenen dan in tijden van economische bloei. De vertaling van een ingrijpende economische verandering kan verschillend doorwerken naar inhoudelijke sectoren.

De opkomst van mededingingsbeleid kan doorwerken naar sectoren op het moment dat deze beleidsaanpak wordt geïmplementeerd in een sector, zoals dat in de afgelopen decennia is gebeurd in de zorg en de sociale huursector. In dit empirisch onderzoek is gebleken dat de overgang naar een marktwerkingsbeleid bij de ziekenhuizen van invloed is geweest op het beleid ten aanzien van fusies en schaal.

Evenzeer heeft dit onderzoek laten zien dat het beleid ten aanzien van de verhouding tussen stad en platteland, bijvoorbeeld onder de vlag van het nationale krimpbeleid, kan doorwerken naar het sectorale schaalbeleid. En daarbij hechten bijvoorbeeld (kleinere) confessionele partijen waarde aan het behoud van kleinschaligheid op het platteland met ruimte voor 'eigen voorzieningen', zoals ziekenhuizen, scholen en kleine gemeenten.

Het decentralisatiebeleid in de jaren tachtig en in recente jaren is een voorbeeld van schaalbeleid en aspectbeleid, dat zich vertaalt naar meerdere inhoudelijke sectoren. Ook hier geldt dat het aspectbeleid gepaard gaat met veel politieke strijd en ideologische vraagstukken. Kleinere linkse partijen positief staan bijvoorbeeld positief tegenover decentralisatie naar een overheid dicht bij de burger, maar niet als dat gepaard gaat met bezuinigingen en gedwongen fusies en professionalisering van kleine organisaties.

Tabel 10.5. Matrix-indeling van beleidssubsystemen naar inhoud en aspect

Inhoudelijk proces	Beleidsaspecten (ter illustratie)					
	Mededinging	Regiobeleid (groei/krimp)	Overheids-financiën	Vernieuwing Publieke belangen	Decentralisatie	
Basis onderwijs	n.v.t	Krimpbeleid basisonderwijs	Investeren Bezuinigen	Moreel kompas en sectorcodes	OCW	naar scholen en gemeenten
Ziekenhuis zorg	Mededinging Zorgsector	Krimpbeleid zorgsector	Investeren Bezuinigen	Moreel kompas en mededinging	VWS	naar verzekeraars en instellingen
Gemeente bestuur	n.v.t.	Krimpbeleid lokaal bestuur	Investeren Bezuinigen	n.v.t	BZK	naar provincies en gemeenten
Sociale huursector	Mededinging Corporaties	Krimpbeleid woningbouw	Investeren bezuinigen	Moreel kompas en Woningwet 2016	WWI	naar corporaties en gemeenten
Etc.	-	-	-		-	

Door geografische schaal als dimensie toe te voegen van beleidsnetwerken toe te voegen, ontstaat een driedimensionale structuur, ofwel een kubusvorm. Zo bekeken is er bijvoorbeeld onderwijsbeleid op internationaal, nationaal, regionaal en lokaal niveau en dat geldt al snel voor elk naar inhoud georiënteerd beleidsnetwerk. Langs deze verticale schaalniveaus zijn echter ook beleidsnetwerken actief die zich bezig houden met mededingingsbeleid, bijvoorbeeld in termen van bedrijven en mededingingsjuristen en

bedrijfseconomen, op provinciale niveaus en nationaal en Europees niveau. Regionaal beleid en decentralisatievraagstukken raken expliciet aan de verdeling van taken langs verticale schaalniveaus. Door deze derde dimensie krijgen we een beleidskubus.

De beleidskubus kan met de 'Rubiks kubus' als metafoor worden gevisualiseerd, waarbij het doel is om alle kleuren op de zes vlakken synchroon te krijgen. Er zijn momenten en situaties waarin er wordt geprobeerd om centrale regie uit te voeren op de beleidskubus, bijvoorbeeld als een regering probeert langs inhoudelijke sectoren op nationaal, provinciaal en lokaal niveau de overheidsfinanciën op orde te brengen. Of langs verschillende inhoudelijke sectoren marktwerking te implementeren, dan wel een betere balans aan te brengen tussen beleid voor steden versus regio's en daarbij de consequenties voor de sociale huursector, het onderwijs, de zorg en het openbaar vervoer te doordenken.

Het synchroon laten lopen van alle 'blokken' in de beleidskubus is echter niet eenvoudig. Daarbij kunnen onbedoelde neveneffecten ontstaan, waarbij het draaien aan de beleidskubus om op één aspectnetwerk meer sturing te geven leidt tot frictie en een verandering in andere, verwante aspectnetwerken. Om in de beeldspraak van de beleidskubus te blijven, zal het niet of nauwelijks lukken in de praktijk om alle kleuren op de zes vlakken op hetzelfde moment in hetzelfde vlak te krijgen. Een perfect geoliede beleidskubus waarin de inhoudelijke sectoren, aspectnetwerken en schaalniveaus volledig in het lood staan, is zeer onwaarschijnlijk. Wel zullen er perioden zijn waarin het met veel gedraai, getrek en gepuzzel lukt om in ieder geval op één of twee vlakken van de beleidskubus de kleuren synchroon te laten lopen en gelijk te krijgen.

Wat deze exercitie vooral laat zien, is dat er geen evident centraal punt is van waaruit de beleidskubus wordt aangestuurd. Het idee van een centrale regering die, aangevoerd door de premier als *primus inter pares*, alles bepaald is net zo zeer een fantasie als de gedachte dat elk inhoudelijk beleidsnetwerk, zichzelf autonoom ontwikkelt zonder beïnvloeding van buiten. Toch zijn er gelijktijdige draaibewegingen op enkele vlakken tegelijk zichtbaar en mogelijk in de beleidskubus, zo heeft dit promotieonderzoek laten zien bij schaalbeleid.

10.4 Samenvatting: paradigmawijzigingen en beleid

Theorie en empirisch onderzoek zijn gebaat bij meetinstrumenten om kleine en grote wijzigingen te kunnen registreren. De 'vier indicatoren'-benadering is in dit promotieonderzoek adequaat gebleken om 'grote paradigmaveranderingen' te kunnen onderscheiden van kleinere veranderingen (Hall, 1993; Olivier en Pemberton, 2004; Kern et al, 2015). Volgens de theorie is voor een ingrijpende beleidsverandering het 'cognitieve framework' een cruciale factor, maar deze heeft de kenmerken van een 'gestalt' (Hall, 1993). Pogingen om via bijvoorbeeld budgettaire indicatoren een harder meetinstrument te krijgen, zijn begrijpelijk. Daarbij ontstaat het risico, dat essentiële elementen van ingrijpende beleidsverandering buiten beeld blijven. Er lijkt ruimte voor tussenvarianten,

die de rijke benadering van beleidsparadigma's en kwantitatieve metingen van beleidsverandering proberen te integreren.

De breuk met het schaalvergrotingsbeleid uit de jaren tachtig en negentig, is gezien vanuit de theoretische lenzen van (a) het *Advocacy Coalition*-framework, (b) het '*Punctuated Equilibrium*'-model en (c) het model van '*Policy Generations*'. Het perspectief van het Advocacy Coalition-framework heeft eraan bijgedragen om de 'zwarte doos' van het politieke besluitvormingsproces open te maken (Olivier en Pemberton, 2004). Opvallend is dat er in een meerpartijstelsel als Nederland veelal drie in plaats van twee coalities ontstaan. De openheid van het politieke stelsel faciliteert ingrijpende verandering doordat nieuwkomers toetreding krijgen tot de arena.

Het model van Policy Generations (De Vries, 1999) is van toegevoegde waarde gebleken, omdat zo de overeenkomsten in de drie sectoren naar voren kwamen. Daarbij legt het model de focus op de verklaring van nieuw beleid als antireactie op staand beleid en gelijktijdige verandering in meerdere sectoren door uitwisseling van leerervaringen.

De veranderingen in het schaalbeleid, namelijk lange periode van stabiliteit en een schoksgewijze ingrijpende verandering, passen het Punctuated-Equilibrium-model (Baumgartner en Jones, 1993; 2014). De verwachte causaliteit rijmt echter niet. Beleid is niet alleen het domein van experts in niet-politieke beleidsnetwerken, aangezien ook in de landelijke politieke arena het debat over schaal doorlopend gaande is. En schaalincidenten vanaf 2008 met grote instellingen hebben niet geleid tot het in latere jaren dominant worden van een minderheidscoalitie van de SP en de PVV in de politieke arena. Deze twee partijen zijn samen een discourscoalitie gaan vormen, die gemarginaliseerd is gebleven.

Inzichten uit het model van beleidsgeneraties kunnen worden gecombineerd met inzichten uit het Advocacy Coalition-framework. De combinatie van een beleidsinhoudelijk netwerk en een aspect-georiënteerd netwerk leidt tot een 'beleidsmatrix'-model. Door geografische schaal als dimensie toe te voegen, ontstaat een driedimensionale structuur, ofwel een kubusvorm. De beleidskubus kan worden gevisualiseerd aan de hand van de metafoor van de 'Rubiks kubus', waarbij het doel van het spelen met de kubus is om alle kleuren op de zes vlakken synchroon te laten lopen. Dit empirisch onderzoek heeft laten zien, dat er gelijktijdige draaibewegingen zijn opgetreden als het gaat om schaalbeleid binnen het onderwijs, de zorg en het lokaal bestuur. Deze bewegingen vinden plaats onder invloed van kritieke verkiezingen, veranderingen van regeringen en de economische conjunctuur.

Voor verdere theorievorming naar beleidsverandering betekent dit, dat bestuurskundigen enerzijds moeten oppassen voor een zo grote complexiteit dat een theorie over beleidsverandering uitmondt in een beeld van chaotische onvoorspelbaarheid zonder leervermogen voor de overheid (Teisman et al., 2008). Bestuurskundigen moeten eveneens oppassen voor een te simpele voorstelling van zaken door modellen toe te passen in single-casestudies en te focussen op één sector met één netwerk en één crisis, zonder rekening te houden met geneste én gekruiste systemen als context binnen de beleidskubus.

11 Conclusies

De vragen en verwondering die aanleiding hebben gegeven tot dit proefschrift stammen vanuit de beleidspraktijk, waarbij de onderzoeker gedurende het grootste deel van de onderzoeksperiode als secretaris van de Commissie Fusietoets in het Onderwijs (CFTO) heeft gewerkt. In het voorwoord is om dat te illustreren een klein verhaal verteld over een kleine school in een klein dorp, Pieterburen, in een krimpgebied. En over de strijd van de ouders en inwoners om de school te behouden onder het motto ‘geef krimp geen kans’. Zij hebben zich verzet tegen een plan van het schoolbestuur om hun kleine school te fuseren met een andere school in een dorp enkele kilometers verderop. Daarbij zochten ze ook steun bij de staatssecretaris en politieke partijen. In dit proefschrift ligt de focus op de rol van de landelijke politiek. Welke invloed wil en kan de politiek uitoefenen op het beleid en de schaal van publieke en semipublieke organisaties. Daar waar ik begon met vragen vanuit de beleidspraktijk is gaandeweg de aandacht verschoven naar ‘grotere’, meer wetenschappelijke vragen over ingrijpende beleidsverandering, hoe die gemeten kunnen worden en welke factoren daarop theoretisch van invloed zijn. Het resultaat ligt voor u.

Fusies en schaalvergroting van politieke systemen, zoals gemeenten en waterschappen, bedrijven, van éénmansbedrijven en startups tot grote multinationals, en semipublieke organisaties, zoals in de zorgsector en het onderwijs, zijn schering en inslag. Dergelijke fusieprocessen gaan nooit zonder slag of stoot. Er vindt een machtsstrijd plaats, zowel voor als achter de schermen. Er dreigt polarisatie, bijvoorbeeld tussen enerzijds bestuurders en anderzijds werknemers en burgers.

Schaal is daarbij een complex begrip, dat bestaat uit een verticale en horizontale dimensie. Voor de verticale dimensie kan de metafoor van de piramide worden gebruikt, waarbij het draait het om de verhouding tussen de top en de basis binnen één organisatie en de verhouding tussen lokale, provinciale, nationale en internationale overheden. Op de horizontale dimensie draait het om de verhouding tussen kleine en grote organisaties op één schaalniveau. Deze twee dimensies raken aan elkaar en zo ontstaat een ‘geneste hiërarchie’ van organisaties en beleidsniveaus. Visueel valt dit uit te drukken met de metafoor van de Babuskha-poppen of de Chinese dozen. De hoger op de verticale schaal, de meer hiërarchie er wordt toegekend. En de groter een organisatie is, de meer kracht een organisatie wordt toegekend.

Fusies en andere vormen van bestuurlijke schaalvergroting zijn manieren om de organisatie, het bedrijf of het politieke systeem krachtiger te maken. Zij worden ondernomen in de hoop de toekomst van de organisatie veilig te stellen. Een grotere schaal staat symbool voor meer kwaliteit, doelmatigheid en bestuurskracht. Hecht geïntegreerde, grootschalige ondernemingen worden als moderne en effectieve ondernemingsvorm gezien (Lammers et al., 2000). Er is sprake van een ‘geloof in schaalvergroting’. De moderne onderneming

verwerft veel gezag zuiver en alleen door het feit dat ze zeer groot is. *“Men zou kunnen stellen: hoe groter de firma, des te beter”* (Galbraith, 1969).

Door de overwegend emotionele associatie van een grotere schaalomvang met grotere kracht en het streven naar meer invloed en zichtbaarheid op hogere schaalniveaus ontstaat een doorlopende druk op organisaties om te groeien en te fuseren. Bestuurders imiteren daarbij elkaars gedrag (DiMaggio en Powel, 1977; Schenk, 2002). De ene fusie lokt een volgende uit. De mate waarin gefuseerd wordt, staat in contrast met de bevindingen van wetenschappelijk onderzoek naar de kosten en baten. Bij fusie moet rekening worden gehouden met aanpassingskosten, bijvoorbeeld door afvloeiingsregelingen, harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en kapitaalvernietiging (Blank, 2015). Economische schaalvoordelen lijken vaak al bereikt, zodat het twijfelachtig is of verdergaande, grote horizontale fusies kunnen leiden tot prestatieverbetering (Schenk, 2002).

Dit promotieonderzoek heeft laten zien dat in vrijwel alle publieke en semipublieke sectoren bestuurlijke schaalvergroting al decennia lang de norm is. Verder is gebleken, dat de discussie over kleinschaligheid en grootschaligheid in ieder geval start bij het debat tussen de Griekse filosofen Plato en Aristoteles over de schaal van de ‘polis’ (zie hoofdstuk twee). De één wil een sterke polis die zich kan verdedigen tegen oorlog en dreiging van buiten, terwijl de ander meer waarde hecht aan een nauwe band tussen de politieke top en de burger. Politiek-filosofen, zoals Montesquieu en Rousseau, betoogden in de zeventiende eeuw dat er een einde moest komen aan de schaalvergroting van natiestaten. Hobbes waarschuwde destijds voor het gevaar van obesitas, waarbij staten door veroveringen steeds groter en dikker worden. Zij hebben ongelijk gekregen. In de achttiende eeuw heeft de vorming van grotere, moderne natiestaten en federatieve, internationale verbanden verder zijn beslag gekregen, waarbij de uitvinding van representatieve verkiezingen als een legitimatie heeft gediend. De opkomst van de moderne staten is gepaard gegaan met een verzwakking van de rol van het lokaal bestuur (Dahl en Tufte, 1973).

Er is daarmee rond schaal een dilemma dat het karakter heeft van een smal pad tussen twee ‘gevaaren’ en twee tegengestelde paradigma’s, bekend onder de noemers ‘big is beautiful’ en ‘klein is fijn’. De hang naar schaalvergroting lijkt ingegeven door weinig realistische en romantische toekomstbeelden, waarin een emotioneel dreigbeeld domineert van ‘falen’ tenzij via fusies kleine organisaties toekomstbestendig worden gemaakt. De hang naar een terugkeer naar kleinschaligheid lijkt ingegeven door even romantische beelden over het verleden en dreigbeelden van ‘molochten’.

Sommigen stellen dat de gevestigde politiek onder invloed van ‘populisme’, media en incidenten tot inzicht is gekomen. De oorzaak voor een omslag wordt gevonden in een buitenstaander, Pim Fortuyn: *“een van de eersten die weer aandacht vroeg voor de menselijke maat”* (Giesen, 2012). Zoals dit proefschrift laat zien, klopt deze lezing van de geschiedenis niet: de kleine confessionele partijen, de kleine linkse partijen en het CDA hebben daar al langer en van oudsher de aandacht voor gevraagd. Een andere lezing is dat

na jarenlang schaalvergroting te hebben aangemoedigd, de politiek in Nederland is teruggekomen op een collectieve blinde vlek. Ook deze bewering vindt onvoldoende basis in de empirie. Na een periode van circa tien jaar waarin kleinschaligheid het dominante paradigma is geworden, zwaait de pendule van het schaalbeleid immers weer terug.

Schaalbeleid en schaalbeslissingen van overheden hebben gevolgen, zowel voor de korte als lange termijn. De begrippen *schaalpolitiek* en *schaalbeleid* duiden op de sturende rol van de politiek en de overheid ten aanzien van de schaal van politieke systemen en organisaties. Er kunnen diverse kanttekeningen worden gemaakt bij het eerdere onderzoek naar het schaalbeleid van de overheid in Nederland. Ten eerste hebben veel analyses een beperkte tijdsspanne. De analyses betreffen bovendien een beperkt deel van het overheidsbeleid, of een korte en expliciete fase van het stimuleren van fusies. Is deze kritiek nog wel actueel?

Ten tweede ligt de focus van eerder bestuurskundig onderzoek sterk op de verhoudingen tussen het Europese, nationale, provinciale en lokale bestuursniveau. Er heeft beperkt onderzoek plaatsgevonden naar de vraag wat de dynamiek is van het overheidsbeleid ten aanzien van kleine en grote organisaties binnen een sector. Terwijl juist dit laatste vraagstuk steeds meer relevant is geworden, ook gelet op het beleid om in meer sectoren marktwerking toe te passen. Bovendien zijn er indicaties dat bij de gemeenten, rechtbanken en de politie, de schaalnadelen zijn gaan domineren (Blank, 2015). Hoe gaan de politiek en de rijksoverheid met deze nieuwe inzichten om?

Ten derde, is het onderzoek overwegend beschrijvend van aard en biedt het zelden een verklaring voor beleidsverandering. Welke rol de politiek en de overheid hebben gespeeld ten aanzien van het proces van schaalvergroting is slecht zichtbaar.

Ten vierde is er nauwelijks onderzoek gedaan naar (gelijktijdige) veranderingen in het schaalbeleid ten aanzien van organisaties in verschillende sectoren. Slechts één studie heeft meer sectoren over een langere tijdsspanne vergeleken (Raijmakers, 2014).

11.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan (a) kennis over de rol van de landelijke politiek bij schaalbeleid ten aanzien van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten *door* (b) onderzoek naar paradigmawijzigingen in het beleid tussen 1980 en 2017 en een verkenning van de mogelijke invloed van politieke, demografische en economische veranderingen. De wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie betreft de toename van kennis en inzicht in de wijze waarop de politieke partijen en de overheid omgaan met bestuurlijke schaalvergroting en fusies binnen het openbaar bestuur en in semipublieke sectoren.

Net als bij andere maatschappelijke kwesties spelen bij schaalbeleid vraagstukken rond rationaliteit en politiek, beleid en incidenten, beeldvorming en ideologie. Het verwerven

van theoretisch en empirisch inzicht in deze (politieke) beleidsprocessen is een nevengeacht doel van deze studie met als titel 'de dynamiek van schaalpolitiek'.

In de traditionele opvatting van een democratie zitten de politici daarbij aan het stuur namens het volk. Anderen bestrijden dit beeld en stellen dat het beleid veel meer tot stand komt en verandert in niet-politieke beleidsnetwerken waarin overheden en ambtenaren op niet-hiërarchische wijze samen werken met maatschappelijke partners. Door verschillende theorieën over beleidsverandering te gebruiken, wordt tevens een bijdrage geleverd aan bestuurskundige theorieontwikkeling over beleidsverandering. Dat start met de observatie dat het geen sinecure is om vast te stellen of er in de werkelijkheid sprake is geweest van een fundamentele beleidsverandering of een 'beleidsverfijning' (De Vries, 2003). Er wordt daarom een bijdrage geleverd aan het conceptualiseren en ontwikkelen van een instrument gericht op het registreren van ingrijpende verandering van beleid.

11.1.1 Schaalvergroting in beeld

De eerste onderzoeksvraag luidde: *"In hoeverre is in het basisonderwijs, de ziekenhuissector en het lokaal bestuur sprake van schaalvergroting, schaalverkleining of schaalstabiliteit?"*

Het antwoord hierop is dat in deze drie sectoren tussen 1980 en 2017 sprake is geweest van een dominant patroon van schaalvergroting. Dit patroon vloeit voort uit een langere, historische ontwikkeling. Wat we 'klein' en 'groot' noemen verschuift gestaag en over een periode van decennia. Voor gemeenten is de minimale norm opgeschoven van duizend inwoners medio negentiende eeuw tot tienduizend inwoners in de jaren zestig tot honderdduizend inwoners in de recente kabinetsperiode. Voor ziekenhuizen is de minimale norm opgeschoven van zestien ziekenhuisbedden aan het begin van de eeuw naar honderd bedden in de jaren zestig tot circa tweehonderdvijftig bedden in de jaren negentig.

Voor basisscholen is minder duidelijk of de minimale ondergrenzen 'informeel opschuiven' in de tijd. Wel verschuiven daar de normen ten aanzien van wat we 'groot' noemen. Daar waar in het basisonderwijs aan het begin van de twintigste eeuw een school van vierhonderd leerlingen onrealistisch groot werd genoemd, zijn er in de afgelopen decennia steeds meer scholen gekomen van deze omvang. Ze worden 'gewoon'.

In de twintigste eeuw groeit de verzorgingsstaat en ontstaat schaalvergrotingsbeleid. Daarbij treedt schaalvergroting deels autonoom op – door demografische veranderingen, waaronder bevolkingsgroei. Voor een belangrijk deel is schaalvergroting ook het gevolg van de keuze om te fuseren. Dit 'fusiefenomeen' is een historisch gezien relatief nieuwe ontwikkeling. Vanaf de jaren zestig start het proces van bestuurlijke schaalvergroting.

Van de circa achtduizend schoolbesturen in 1980 zijn er nog duizend over. De schaal is in financiële omvang verviervoudigd (Blank en Van Heezik, 2015). Er komen steeds meer grote basisscholen met meer dan vijfhonderd leerlingen. Van de 215 algemene ziekenhuizen in 1960 zijn er circa zeventig over, ofwel een afname van 65%. Tussen 2006 en 2014 is het aantal ziekenhuizen afgenomen van 118 naar 103, terwijl het aantal formatieplaatsen is gestegen (CBS, Statline). Beide trends zorgen ervoor dat bestuurlijke schaal is gestegen met

circa dertig procent. In 1980 telt Nederland meer dan achthonderd gemeenten met gemiddeld 17.400 inwoners. Tussen 1980 en 2017 daalt het aantal naar minder dan vierhonderd gemeenten en groeit de schaal naar 44.000 inwoners.

De recente schaalontwikkelingen hebben diepe wortels. In het onderwijs vindt de meeste discussie plaats over fusies tussen openbaar en bijzonder onderwijs: dit onderscheid en de gevoeligheid ervan stamt uit de middeleeuwen en weerspiegelt het belang van de katholieke kerk, de opkomst van de steden en later de reformatie. Vanaf dan zijn er al schaalverschillen, waarbij openbare scholen bekend staan als ‘groote scholen’ en bijzondere scholen relatief klein zijn. Ook bij de ziekenhuizen speelt het verschil tussen het openbaar en grootschaliger georganiseerd aanbod, vooral gericht op minder bedden, en het meer op levensbeschouwelijke aard georiënteerde ziekenhuisaanbod. De hogere klassen genieten het meest kleinschalige aanbod en laten zowel de onderwijzer als de dokter thuis komen. Het politiek-bestuurlijke leven is nog sterk decentraal georganiseerd.

In de negentiende eeuw vinden centralisering en modernisering plaats. In het onderwijs worden de leerplicht en klassikaal onderwijs ingevoerd en er komen maatregelen om doorslaande schaalvergroting van scholen en klassen te reguleren door schaalnormen. Bij de ziekenhuizen zorgt de technologische vernieuwing voor de komst van moderne ziekenhuizen. En in het openbaar bestuur wordt het ‘huis van Thorbecke’ met zijn drie lagen ingericht, waarbij veel discussie ontstaat over kleine gemeenten.

11.1.2 Veranderende beleidsparadigma’s ten aanzien van schaal

De tweede onderzoeksvraag luidde: *“Is er in de sectoren sprake geweest van één of meer wijzigingen in het dominante beleidsparadigma ten aanzien van schaal? Zo ja, hoe zijn deze paradigma’s te typeren? En treden deze veranderingen gelijktijdig op, of kent elke sector zijn eigen dynamiek?”*

De paradigmawijzigingen zijn te typeren als een beweging van (a) *schaalvergrotingsbeleid* in de jaren tachtig en negentig onder kabinetten Van Agt, Lubbers en Kok, naar (b) *kleinschaligheidsbeleid* onder kabinetten Balkenende en (c) een meer diffuus beeld van *dubbele schaalbewegingen* onder de kabinetten Rutte, waarbij schaalvergroting weer steeds vaker als oplossing wordt gezien. De onderzoeksresultaten tonen kortom het beeld van een *schaalpendule van groot naar klein en weer terug*. Dit in lijn met eerder onderzoek naar de verticale dimensie van schaalbeleid, waar sprake is van centralisatie en decentralisatie (De Vries, 2001). De eerste paradigmawisseling laat zich omschrijven als ‘de opkomst van het menselijke maat-discours’. Vanaf circa 2010 is er herwaardering van schaalvergrotingsbeleid.

In de jaren tachtig en negentig sprake is geweest van een dominant beleidsparadigma waarin schaalvergroting als een wenselijke oplossing is gezien voor beleidsproblemen. Dit schaalvergrotingsbeleid is gevoerd door centrumrechtse, centrumlinkse en paarse kabinetten onder leiding van de premiers Van Agt, Lubbers en Kok. Bij nadere beschouwing

zijn deze kabinetten bezig met schaalvergrotingsbeleid dat gestart is in de jaren zestig. De invoering van de Wet op het basisonderwijs in 1985 heeft zijn oorsprong in een Kamermotie eind jaren zestig. Bij de ziekenhuizen is de 'lijst-Gardeniers' van 1982 een uitvloeisel van een paradigmawijziging gericht op kostenbeheersing, ingezet in de jaren zestig in reactie op jarenlang expansiebeleid. En het beleid van streeksgewijze gemeentelijke herindeling aan de hand van een minimale norm van 10.000 inwoners is in gang gezet in de jaren zestig in verband met ruimtelijke ordening.

Kleine scholen, ziekenhuizen en gemeenten worden in dit cognitieve framework gezien als een maatschappelijk probleem. Dit heeft bijgedragen aan forse bestuurlijke en institutionele opschaling van voorzieningen. De overheid heeft fusies met meer of minder zachte hand afgedwongen, zowel in het basisonderwijs als bij ziekenhuizen en gemeenten. Daartoe worden voorstellen gedaan om de minimumnormen op te hogen, maar als dergelijke kwantitatieve normen politiek onhaalbaar zijn, worden kwalitatieve criteria opgenomen in beleidskaders die overduidelijk aansturen op forse schaalvergroting. De financiële prikkels in bekostigingssystemen worden bijgesteld. Fusies worden aangemoedigd via het bouwbeleid rond ziekenhuizen. Regulerende en toezichthoudende instituties, zoals provincies en koepels van onderwijsbesturen, worden aangespoord om schaalvergroting aan te moedigen. De minister krijgt soms doorzettingsmacht om fusies af te dwingen via wetswijzigingen. Instituties die fusies complexer maken, zoals een onafhankelijke commissie waar gemeenten hun beklag bij kunnen doen, worden afgeschaft. Daar waar de minister geen bevoegdheden heeft, zoals bij de ziekenhuizen, wordt via openbaar gemaakte namenlijstjes grote druk uitgeoefend op kleinschalige instellingen.

Eind jaren negentig komt het dominante paradigma van schaalvergroting steeds verder onder druk te staan en zijn kritischer geluiden te horen over dit schaalbeleid. Ten aanzien van de schaalvergroting van ziekenhuizen komt minister Borst politiek onder vuur te liggen, als zij haar toekomstvisie presenteert. Daarin resteren slechts veertig grote 'hightech-zorgcentra' met regionale satellieten. Als reactie dwingt de Tweede Kamer met een motie een periode van bezinning af: de 'stand still'. Het dominant wordende kleinschaligheidsparadigma gaat gepaard met het in toenemende mate hanteren van de schaalmetafoor van de menselijke maat. De verandering is duidelijk zichtbaar in 2002, waarin het CDA samen met de VVD en de politieke nazaten van Pim Fortuijn een regering vormt. Voor het eerst in twintig jaar wordt dan in een regeerakkoord gepleit voor kleinschalig onderwijs en kabinetsbeleid dat erop gericht is fusies en de vorming van steeds grotere scholen af te remmen. In de zorg zijn organisaties op een menselijke maat nodig, zo stelt dit kabinet. En bestuurlijke herindeling van gemeenten is geen antwoord indien deze tegen de wil van het grootste deel van de bevolking wordt opgelegd. Daarom wil dit kabinet geen gemeentelijke herindeling meer entameren: het motto wordt *"alleen van onderop"*. Het cognitieve frame verandert. In het basisonderwijs is dan al een beweging richting schaalverkleining in gang gezet, die zich eerst manifesteert onder het tweede Paarse kabinet via een miljardeninvestering in klassenverkleining tussen 1998 en 2002. Bij de

invoering van lumpsumfinanciering komt er flankerend beleid zodat kleine besturen kunnen blijven bestaan. In de bekostiging wordt een kleine scholen-toeslag ingebouwd. Daarna komt een beweging op gang die leidt tot een landelijke fusietoets. In de bekostiging van ziekenhuizen wordt dan de fusiebonus afgeschaft en komen er kleinschaligheidstoelagen. Bij de ziekenhuizen wordt gereguleerde marktwerking ingevoerd. Om meer greep te krijgen op fusies, wordt de kritische grens verlaagd van 50% naar 35% marktaandeel. De bagatel wordt verlaagd zodat meer zorgfusies getoetst worden. In het beleidskader herindeling worden in 2002 criteria opgenomen die voornemens tot gemeentefusie ontmoedigen.

Vanaf 2012 wordt het beeld meer diffuus. In de zorg wordt de *“dubbele schaalbeweging”* verder doorgevoerd, waarbij er druk komt te leggen op ziekenhuizen om topzorg, spoedeisende eerstehulp en verloskundige zorg te concentreren. Tegelijk vindt deconcentratie plaats richting de ‘eerste en anderhalve lijn’. Per 2014 komt er een zorg-specifieke fusietoets. Kleine streekhuizen krijgen financiële steun.

In het basisonderwijs ontstaat een ander soort *“dubbele schaalbeweging”* onder het tweede kabinet Rutte als fusies van kleine scholen worden gestimuleerd, vooral in krimpgebieden, en de ‘cultuur van groeien om te groeien’ moet worden doorbroken.

Voor gemeenten lijkt er ook sprake van een *“dubbele schaalbeweging”*, maar daarbij ligt het accent wel zeer sterk op schaalvergroting van gemeenten via een verhoging van de minimale schaalnorm naar honderdduizend inwoners.

11.1.3 Veranderende voorspraak-coalities van politieke partijen

De derde onderzoeksvraag luidde: *“In hoeverre hangen ingrijpende paradigma-veranderingen samen met het vervangen van een eerdere dominante voorspraak-coalitie door een andere?”*

Een eerste hoofdconclusie is dat de opvattingen van politieke partijen ten aanzien van schaal in sterke mate ideologisch van aard zijn. Politieke stromingen, partijen en hun woordvoerders, politici, houden er ten aanzien van schaal sterk ideologisch gekleurde opvattingen over na. Het gaat niet om oppervlakkige opvattingen, die zich naar gelang de ‘waan van de dag’ plooiën. Steevast vertonen verschillende woordvoerders door de tijd vrij stabiele posities in het debat.

De tweede hoofdconclusie is dat de ideologische stromingen en politieke partijen voorspraakcoalities vormen rond schaal. Er zijn tussen 1980 en 2016 in de geregeld terugkerende politieke debatten over schaal in de Tweede Kamer veelal drie coalities te zien: (a) evidente voorstanders van het dominante schaalbeleid, (b) gematigden die niet warm lopen voor het beleid, maar er evenmin ernstige bezwaren tegen hebben en (c) evidente tegenstanders van het dominante schaalbeleid.

De traditionele links-rechts dimensie speelt een rol, waarbij de linkse partijen en meer nationaal-populistische partijen pleiten voor een sterke overheid die ingrijpt in processen van schaalvergroting in de samenleving. Daarnaast is er een tweede politieke dimensie bij

schaalbeleid, die raakt aan conservatisme en moderniteit. Daarbij zijn de confessionele partijen het meest behoudend en afficheren liberalen, vooral D66 en in mindere mate de VVD, en linkse partijen, vooral GroenLinks en in mindere mate de PvdA en de SP, zich als progressief. Schaalvergroting van kleine organisaties past in het streven naar modernisering van de overheid en van semipublieke sectoren met het oog op de éénentwintigste eeuw. Het zijn de liberalen, vooral de VVD en in iets mindere mate D66, die overwegend vóór schaalvergrotingsbeleid hebben gestemd en tegen maatregelen om fusies aan banden te leggen door regulering en toezicht van de rijksoverheid. En het zijn de klein-linkse partijen (de PPR, PSP, CPN, EVP, SP, GL en PvdD), de kleinere confessionele partijen (SGP, RPF, GPV en CU) en vanaf de millenniumwisseling de nationaal-populistische partijen (LPF, LN, PVV) die overwegend tegen schaalvergrotingsbeleid hebben gestemd en voorstellen hebben gedaan om een beweging te maken richting schaalverkleining en het afremmen van fusies. Tussenin staan de PvdA en het CDA.

De verschuivende machtsbalans tussen deze coalities kan de gesignaleerde paradigmawijzigingen inderdaad verklaren, maar het is in het Nederlandse meerpartijstelsel niet zo dat wijzigingen ontstaan doordat één regeringspartij door een andere wordt vervangen. Veranderingen in de machtsbalans tussen voorspraak-coalities, die maken dat de ene coalitie dominant wordt boven een andere coalitie, ontstaan door twee factoren. Ten eerste doordat grotere middenpartijen van positie veranderen en daarmee van discourscoalitie wisselen, zoals het CDA en de PvdA enkele keren hebben gedaan. In het basisonderwijs en bij de ziekenhuizensector heeft de PvdA van circa 2005 steeds duidelijker positie gekozen tegen schaalvergroting. Als het gaat om kleine gemeenten is de PvdA voorstander gebleven van schaalvergroting.

Ten tweede door de openheid van het politieke systeem in Nederland, die de opkomst van nieuwe partijen mogelijk maakt. Vanaf de millenniumwisseling krijgen partijen met een populistisch en revolutionair schaaldiscours toegang tot het parlement, zoals de Socialistische Partij, de Lijst Pim Fortuijn, Leefbaar Nederland en de PVV. Hierdoor is vanaf circa 1994 tot en met 2010 de politieke voorspraak-coalitie in macht gegroeid, die zich in steeds fellere bewoordingen uitlaat over schaalvergroting. De nieuwe populisten hebben zich daarbij aangesloten bij de kleinere partijen aan de linkerkant van het spectrum, zoals GroenLinks, en ter rechterzijde, de ChristenUnie en de SGP, die zich al vanaf de jaren tachtig verenigden in een discourscoalitie die heeft gepleit voor behoud van kleine besturen.

11.1.4 Duiding van ingrijpende paradigma-verandering

De vierde onderzoeksvraag luidde: *“Bestaat er een relatie tussen verkiezingsuitslagen, economische veranderingen, demografische veranderingen en toenemende schaalincidenten en eventuele kantelingen in het dominante beleidsparadigma op schaal?”*

De veranderingen in de dominantie van voorspraak-coalities in het parlement ten aanzien van schaal kunnen begrepen worden uit de invloed van ‘kritieke verkiezingen’ in combinatie met de economische conjunctuur. Verkiezingen hebben bijgedragen aan het ingrijpend

veranderen van beleid, vooral bij een ingrijpende verandering van de samenstelling van het parlement en de regering. Voorbeelden zijn de overgang van de door confessionelen gedomineerde kabinetten Lubbers naar de niet-confessionele Paarse kabinetten in 1994, de overgang van Paars naar de kabinetten Balkenende in 2002 en de overgang naar de meer door liberalen gedomineerde kabinetten Rutte in 2010.

Het verlies van het CDA in 1994 en 1998 en dat van de PvdA in 2002 en 2003 heeft ervoor gezorgd, dat deze partijen zich zijn gaan heroriënteren op hun ideologische wortels. Het CDA is daarbij teruggevallen op de 'soevereiniteit in eigen kring' en de 'kleine luyden'. En de PvdA is teruggevallen op de belangen van de arbeiders tegenover de bestuurlijke en economische elite. Daarbij moet de winst van de SP, LPF en PVV worden opgeteld, die tot zekere hoogte een vergelijkbaar verhaal vertellen over de opstand van de 'gewone burger' en de werkvloer tegen de 'top' van de schaalpiramide en het politieke 'kartel'.

Daarbij komt dat ten tijde van de kabinetten Balkenende lange tijd sprake was van een economische groei. Onder deze omstandigheden kon het verhaal van de menselijke maat aan de kracht winnen en is dat discours tijdelijk dominant geworden. Dat het CDA tien jaar lang de grootste partij vormde en premier mocht leveren, heeft daarbij geholpen. De economische bloei maakte dat het verhaal van de menselijke maat middelen kon krijgen.

De omslag in het denken onder de kabinetten Balkenende heeft verder deels te maken met de opkomst van de politieke entrepreneur Pim Fortuyn. Sommigen spreken daarbij over de 'Fortuyn-revolutie'.¹⁵⁶ Dit onderzoek heeft echter geleerd, dat het te gemakkelijk is om de wenteling in het beleidsparadigma rondom schaal toe te schrijven aan deze politicus. Het discours van Pim Fortuyn over de menselijke maat bouwde voort op een discours dat vanaf medio jaren negentig steeds luider werd verkondigd, bijvoorbeeld door de Socialistische Partij en het CDA. Ook D66 en de PvdA pleitten vanaf circa 1995 steeds vaker voor terughoudendheid met het stimuleren van schaalvergroting en fusies. Bij de verkiezingen van 2002 vindt kortom breder, onderhuids opgebouwde spanning een uitweg.

Bovendien wekt de term revolutie de suggestie dat er sprake is geweest van een ingrijpende coup en het vervangen van cruciale posities binnen de betrokken beleidsnetwerken. Met de snelle val van het eerste kabinet Balkenende heeft de Lijst Pim Fortuyn geen mogelijkheden gezien binnen te dringen in de gevestigde orde. De andere partij met een revolutionair schaaldiscours, de socialisten van de SP, lukt het evenmin om tot de beleidskern door te dringen.

Onder een aanhoudende ongunstige economie, vanaf 2008 tot en met 2012, komen de liberalen vanaf 2010 als grootste partij in de regering en nemen zij onder leiding van premier Mark Rutte een stevige positie in binnen de landelijke politiek. Daarbij verandert ook bij andere partijen de toon van de muziek en is er brede politieke consensus, uitgezonderd enkele partijen, dat het kabinet moet overgaan tot forse bezuinigingen. Binnen deze context verliest het verhaal van de menselijke maat aan politieke kracht en vallen ook de middelen weg. Het schaalvergrotingsverhaal wordt weer meer dominant.

¹⁵⁶ Bijv. De Groene Amsterdammer op 11 mei 2002, Trouw op 26 april 2003 en Trouw op 4 mei 2007

De paradigmaveranderingen in het schaalbeleid kunnen niet goed worden geduid uit demografische veranderingen. De drie sectoren hebben te maken met geheel verschillende veranderingen. Er zijn wisselkoersen van groei en krimp in het basisonderwijs. Bij de ziekenhuizen vindt snelle en soms onstuimige groei plaats van de zorgvraag. Gemeenten hebben gemiddeld genomen te maken met zeer gestage en langzame groei van de bevolking. Desondanks vertoont het schaalbeleid dezelfde verandering. Ook vanuit het nationale krimpbeleid, zoals dat vanaf 2008 tot en met 2016 is gevoerd, is geen systematische invloed te zien op het denken over schaal. Binnen de kaders van dit krimpbeleid ontstaat extra politieke en beleidsmatige druk op kleine scholen om de deuren te sluiten, moeten kleine, ‘gevoelige’ streekziekenhuizen behouden blijven en krijgen zij additionele middelen van de rijksoverheid, en blijven plattelandsgemeenten buiten schot.

Incidenten met grote instellingen, zoals ABN Amro en ING, de ziekenhuizen in de Flevopolder en Zeeland, zorginstellingen Philadelphia en MeaVita, woningcorporatie Vestia, hogeschool InHolland, ROC Amarantis, BOOR en ROC Leiden, hebben evenmin een doorslaggevende rol gespeeld in het veranderen van het dominante beleidsparadigma. Deze incidenten zijn zich pas gaan voordoen *nadat* dit paradigma vanaf circa 2002 al was omgeslagen. De schaalincidenten hebben geleid tot kritische beschouwingen over schaalvergroting en fusies van grote besturen van de zijde van politieke partijen, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Centraal Planbureau en diverse adviescommissies. Desondanks hebben deze debatten niet geleid tot een ingrijpende beleidsverandering. De dominante coalitie is in staat gebleken de commotie te absorberen.

11.1.5 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag is: *“Zijn er tussen 1980 en 2017 ingrijpende veranderingen geweest in het beleidsparadigma ten aanzien van de schaalgrootte van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten en zo ja, hoe zijn deze te verklaren?”*

Kort samengevat is er in een periode van bijna vier decennia slechts één evidente wijziging van het dominante beleidsparadigma geweest. In de afgelopen jaren, vanaf circa 2012, tekent zich een nieuwe paradigma-wijziging af in het overheidsbeleid ten aanzien van schaal, maar de geschiedenis is vermoedelijk nog te recent om duidelijke conclusies te kunnen trekken over de aard en richting van deze veranderingen in het schaalbeleid. Grote politieke veranderingen, zoals partijcrisis bij de confessionele partijen en sociaaldemocraten en de opkomst van het nationaal-populisme, hebben de wijziging van het dominante paradigma in het schaalbeleid van de nationale overheid mogelijk maakt. De bijbehorende machtswisselingen zijn daarbij gepaard gegaan met grote economische verandering, die de politiek gedreven beleidsverandering extra vaart heeft gegeven.

In het politieke en maatschappelijk discours over schaalvergroting wordt door sommigen de metafoor gebruikt van een olietanker, bijvoorbeeld in wetenschappelijke geschriften over

schaalvergroting (Sap et al, 1997) of een documentaire over schaalvergroting in het onderwijs, de zorg en de publieke omroep (Frans Bromet, Alles van waarde, 2010). Bij degenen die schaalvergroting zien als een olietanker, is weerzin te proeven. Daarnaast bestaat het beeld waarbij schaalvergroting wordt geassocieerd met een pendule die een slingerbeweging maakt (Können, 1984; Van der Steen et al., 2014).

De beide beelden lijken tegenstrijdig, maar zijn het niet. Zoals in dit proefschrift is onderbouwd, komen ze tegelijk voor. Schaalvergroting is een olietanker die al lange tijd, samen met de bredere, maatschappelijke modernisering, de kant opvaart richting steeds grotere politieke, publieke en semipublieke bestuurlijke eenheden. *Tegelijkertijd* is er in het politieke discours en het overheidsbeleid tussen 1980 en 2017 sprake geweest van een slingerbeweging, waarbij schaalvergroting in een sterk beleidsverhaal als overwegend positief wordt gezien en aangemoedigd, gevolgd door een interveniërend verhaal gericht op terugkeer naar de menselijke maat en kleinschaligheid, waarna de slinger weer richting schaalvergroting lijkt te bewegen.

De breuk met het schaalvergrotingsbeleid uit de jaren tachtig en negentig, is gezien vanuit de theoretische lenzen van (a) het *Advocacy Coalition*-framework, (b) het '*Punctuated Equilibrium*'-model en (c) het model van '*Policy Generations*'.

Het perspectief van het Advocacy Coalition-framework heeft eraan bijgedragen om de 'zwarte doos' van het politieke besluitvormingsproces open te maken (Olivier en Pemberton, 2004). Opvallend is dat er in een meerpartijensysteem als Nederland veelal drie in plaats van twee coalities ontstaan. De openheid van het politieke stelsel faciliteert ingrijpende verandering doordat nieuwkomers toetreding krijgen tot de arena.

Het model van Policy Generations (De Vries, 1999) is van toegevoegde waarde gebleken, omdat zo de overeenkomsten in de drie sectoren naar voren kwamen. Daarbij legt het model de focus op de verklaring van nieuw beleid als antireactie op staand beleid en gelijktijdige verandering in meerdere sectoren door uitwisseling van leerervaringen.

De veranderingen in het schaalbeleid, namelijk lange periode van stabiliteit en een schoksgewijze ingrijpende verandering, passen het Punctuated-Equilibrium-model (Baumgartner en Jones, 1993; 2014). De verwachte causaliteit rijmt echter niet. Beleid is niet alleen het domein van experts in niet-politieke beleidsnetwerken, aangezien ook in de landelijke politieke arena het debat over schaal doorlopend gaande is. En incidenten hebben niet bijgedragen aan toegang tot de politieke arena van minderheidsgroepen.

Inzichten uit het model van beleidsgeneraties kunnen worden gecombineerd met inzichten uit het Advocacy Coalition-framework. De combinatie van een beleidsinhoudelijk netwerk en een aspect-georiënteerd netwerk leidt tot een 'beleidsmatrix'-model. Door geografische schaal als dimensie toe te voegen, ontstaat een driedimensionale structuur, ofwel een kubusvorm. De beleidskubus kan worden gevisualiseerd aan de hand van de metafoor van de 'Rubik's kubus', waarbij het doel van het spelen met de kubus is om alle kleuren op de zes vlakken synchroon te laten lopen. Dit empirisch onderzoek heeft laten zien, dat er ten

aanzien van de schaal van organisaties in het basisonderwijs, de ziekenhuiszorg en het lokaal bestuur gelijktijdige draaibewegingen zijn opgetreden. Deze draaibewegingen vinden plaats onder invloed van kritieke verkiezingen, veranderingen van regeringen en de economische conjunctuur. Voor verdere theorievorming naar beleidsverandering betekent dit, dat bestuurskundigen enerzijds moeten oppassen voor een zo grote complexiteit van een theorie over beleidsverandering dat dit uitmondt in een beeld van chaotische onvoorspelbaarheid zonder enig leervermogen voor de overheid (Teisman et al., 2008). Bestuurskundigen moeten eveneens oppassen voor een te simpele voorstelling van zaken door modellen te ontwikkelen die uitgaan van één sector met één netwerk en één crisis, zonder rekening te houden met geneste én gekruiste systemen.

Wat deze exercitie vooral laat zien, is dat er geen evident centraal punt is van waaruit de beleidskubus wordt aangestuurd. Het idee van een centrale regering die, aangevoerd door de premier als *primus inter pares*, alles bepaald is net zo zeer een fantasie als de gedachte dat elk inhoudelijk beleidsnetwerk, zichzelf autonoom ontwikkelt zonder beïnvloeding van buiten. Hoe onwaarschijnlijk ook, toch zijn er gelijktijdige draaibewegingen zichtbaar in de beleidskubus, zo heeft dit promotieonderzoek laten zien als het gaat om het schaalbeleid. Hoe is dat dan te verklaren? Het antwoord moet gevonden worden in een combinatie van bredere maatschappelijke paradigma-shifts, verkiezingen en economische ontwikkelingen, die zowel de macro-politieke instituties van de regering als de op niet-politieke basis georganiseerde beleidsnetwerken gelijktijdig beïnvloeden. Deze grote macrofactoren zijn van meer ingrijpende invloed dan relatief kleine incidenten.

11.2 Goed schaalbeleid: zeilen tussen Scylla en Charybdis

Dit promotieonderzoek heeft tot doel om maatschappelijk relevant te zijn. Daarbij past nadenken over de consequenties van het onderzoek voor toekomstig schaalbeleid. Voorafgaand aan het benoemen van beleidsopties, passen uitspraken over de toekomst, *“policy futures”*, gebaseerd op kennis over de grenzen van het maatschappelijk probleem en de oorzaken (Dunn, 1994: 189). In deze paragraaf wordt daartoe een poging gedaan.

In de samenleving zorgen moderniseringstendensen voor onder meer internationalisering, toegenomen mobiliteit en individualisering. Bij organisaties domineert het streven naar groei als overlevingsstrategie, waarbij naast rationele motieven, zoals kostenefficiëncy, ook imitatiegedrag en persoonlijke motieven van bestuurders een grote rol spelen (CBP, 2013). De principale verwachting is daarom dat bestuurlijke schaalvergroting zich in private, publieke en semipublieke sectoren zal blijven voordoen. De afgelopen decennia, en mogelijk eeuwen, is ‘groter groeien’ het devies geweest voor bedrijven, overheidsorganisaties en semipublieke instellingen. En grenzen aan de groei lijken er voorlopig nauwelijks te zijn. Bedrijven, maar ook semipublieke organisaties, zoals universiteiten, hogescholen en zorginstellingen, springen over politieke grenzen van

natiestaten heen. Multinationals groeien in financiële omvang groter en sneller dan menige natiestaat. Besturen zoeken naar mogelijkheden om over wettelijke schotten tussen sectoren te springen en combinaties aan te gaan, zoals tussen kinderopvang en basisonderwijs, tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs en voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs, tussen speciaal onderwijs, de zorg en arbeidsvoorziening, of tussen woningcorporaties en verpleeghuizen. Brandweer, politie en rechtspraak groeien toe naar een tiental veiligheidsregio's. Gemeenten combineren hun lokale belastinginning tot regio's die steeds dichterbij de nationale belastingeenheid naderen. De integratie van provincies en waterschappen is een kwestie van tijd. Universiteiten zoeken naar mogelijkheden het onderwijs digitaal aan te bieden waarbij de fysieke nabijheid van de universiteit en de omvang van de collegezaal niet langer maatgevend zijn. Vanuit deze algemene notie volgen hieronder toekomstscenario's voor de ontwikkeling van de schaal van het basisonderwijs, de ziekenhuiszorg en het lokaal bestuur.¹⁵⁷

Er is geen sector waarin zoveel bestuurlijke fusies plaatsvinden als in het basisonderwijs. Er is een duidelijke trend zichtbaar, waarbij het aantal besturen is gedaald van circa 8.000 naar minder dan duizend en de omvang van schoolbesturen meer dan verdrievoudigd is in de recente periode. Het model van de éénpitter, het bestuur van vrijwilligers van ouders op een school, verdwijnt langzaam uit beeld. Het model van het vrijwilligersbestuur zal in het basisonderwijs gestaag verdwijnen. Daarbij is er een trend van gemeenten die hun openbaar onderwijs op afstand zetten in stichtingen. Gemeenten fuseren bovendien. Het gevolg is dat er steeds meer private en half-private onderwijsstichtingen zullen komen met een grootschalig karakter, zoals in andere semipublieke sectoren. De vraag is of wat daarvan de voor- en nadelen zijn. Is het erg dat de schaal vergroot? Voor degenen die hechten aan het traditionele model van openbare en bijzondere schoolbesturen, en een grote invloed van ouders op het schoolbestuur of democratisch gelegitimeerde onderwijsbesturen, is dit toekomstbeeld bedreigend. Degenen die bestuurlijke schaalvergroting associëren met professionalisering en vooruitgang omarmen dit toekomstbeeld. De kwestie die dan steeds meer aan de orde zal kunnen komen, is de vraag of er in het basisonderwijs behoefte is aan een vorm van (gereguleerde) marktwerking zoals bij de ziekenhuizen. Of dat gekozen wordt voor een sturingsmodel met een publiek bestuurd basisonderwijs met democratische controle.

Wat betreft de eerstelijnszorg pleiten steeds meer partijen in de verkiezingsprogramma's van 2017 voor het inrichten van grotere posten op het platteland. Ook vanuit econometrisch oogpunt wordt gepleit voor het realiseren van schaalvoordelen door opschaling van huisartsenposten (Blank, 2015). Tegelijk bekritiseren economen de mededingingsautoriteit voor het toestaan van fusies van ziekenhuizen (Varkevisser, 2009).

¹⁵⁷ Daarbij past de 'disclaimer' dat zich altijd onvoorziene zaken kunnen voordoen, die ervoor kunnen zorgen dat deze resultaten uit het verleden geen garantie zullen blijken te zijn voor de toekomst.

In het discours wordt gesproken over een patstelling en de keuze tussen een vanuit de overheid gepland zorgaanbod en marktwerking. De gehele sector is *“stuck in the middle”*, zo stellen rijksambtenaren in hun advies en stelt ook het tweede kabinet Rutte.

Noch een benadering van marktwerking, noch een geplande overheidsaanpak, zal vermoedelijk in staat zijn om het gestaag verdergaande proces af te remmen van schaalvergroting van ziekenhuizen én eerstelijnsvoorzieningen, zoals huisartsen en andere zorgaanbieders op lokaal niveau. En zo ontstaat het beeld dat op termijn in de éénnentwintigste eeuw de visie van minister Borst uit 1999 realiteit gaat worden, waarbij er veertig hightech-zorgcentra overblijven in den lande, met poliklinieken en dagbehandelingscentra als lokale satellieten. Zowel de regionale tweedelijnszorg schaalt op, alsook het nog lokale niveau van de eerstelijnszorg. En net als bij gemeenten ontstaat de vraag of een dergelijke bestuurlijke opschaling van de (traditionele) tweede- en de eerstelijnsvoorzieningen problematisch is of niet. Het risico op ‘too big to fail’-situaties zal waarschijnlijk groter worden. Anders dan bij het lokaal bestuur staat de rijksoverheid niet automatisch garant voor falen. Tegelijkertijd geldt dat in de verkiezingsprogramma’s verwachtingen vallen te lezen over bijvoorbeeld de nieuwe mogelijkheden van ‘e-health’, zodat toegang tot zorg via internet dichterbij komt in andere vormen. De vraag is of nieuwe mogelijkheden van digitalisering de menselijke maat dichterbij brengt, of verder weg.

Grote gemeenten groeien in hun schaalomvang langzaam richting de provinciale schaal. Er zullen zich echter altijd maatschappelijke problemen aandienen die deze schalen overstijgen en problemen die kleiner van schaalomvang zijn (Dahl en Tufte, 1973). Met de ‘uitvinding’ van representatieve verkiezingen in de achttiende eeuw is het eeuwenlang dominante cognitieve frame van de Griekse stadstaat en directe democratie verlaten. De grote kanteling in het denken over de schaal van politieke systemen heeft al lang plaatsgevonden (Dahl en Tufte, 1973). De mogelijkheden om via verkiezingen de schaal van democratie te vergrootten, zijn enorm gegroeid. De symboolwaarde van de democratie is gebaat bij een grote afstand tussen politiek en burger (Edelman, 1965). Daarbij worden politici geholpen door de mogelijkheden van massamedia. Bovendien zijn er reparaties denkbaar door het organiseren van ‘klein binnen groot’ via wijkraden en dorpsraden binnen gemeenten, zoals het ministerie van BZK bepleit. Een andere poging om de relatie tussen de bevolking en de gemeentelijke politiek te verbeteren, is de verkiezing van burgemeesters.

In dit onderzoek is gebleken dat hedendaagse regeringen – met vakministers aan het stuur als het gaat om sectoren zoals de zorg, het onderwijs of het lokaal bestuur – in discussies over schaalvergroting voor dilemma’s staan. Het beeld van een complex dilemma rond schaal met een keuze uit ‘twee kwaden’ is aan de orde in het onderwijs.¹⁵⁸ De

¹⁵⁸ Dit wordt expliciet geschetst door de minister van onderwijs bij de behandeling van de onderwijsbegroting december 2008. De minister geeft aan weg te willen van een discussie met slechts twee posities. Enerzijds de positie van *“big is beautiful”* en van *“alles wat groot is, is efficiënter”*. Anderzijds de positie van *“laat ze allemaal maar teruggaan naar het kleinste”* (TK, 2008-2009, 31 700 VIII, nrs. 34, 35 en 36). Als het onderwijs te vaak fuseert, doet zich op een gegeven moment de vraag

bewindslieden van het vierde kabinet Balkenende gaan medio 2008 in op de dilemma's die spelen bij hun keuze voor *"een dubbele beweging in de schaal van zorg"*.¹⁵⁹ Het beeld van een minister die moet lopen op een smal pad tussen twee gevaarlijke zones, keert óók terug in de casus van het gemeentelijk herindelingsbeleid.¹⁶⁰ In de klassieke Griekse mythologie wordt een dilemma uitgebeeld via de keuze van de held Odysseus, die met zijn boot op zee moet kiezen tussen een route langs twee monsters (Van der Top, 1960). Scylla wordt daarbij uitgebeeld als een rots en Charybdis is de draaikolk.

In 1960 promoveert de bestuurskundige Van der Top op onderzoek naar politieke besluitvorming over fusies van gemeenten tussen 1850 en 1960. In zijn slotbeschouwing constateert hij dat de regering *"dient te zeilen tussen Scylla en Charybis"*. In zijn analyse gaat het daarbij om *"enerzijds de behoudzucht van het historisch geworden en anderzijds de dynamische ontwikkeling van staat en maatschappij"* (Van der Top, 1960: 174).

Er spelen inhoudelijke dilemma's bij keuzes rond schaal, maar het vraagstuk is tevens een politiek dilemma. Als een bewindspersoon ervoor kiest om namens de landelijke overheid fusies en schaalvergroting aan te moedigen of in ieder geval niet in de weg te staan, dan worden hij of zij kwetsbaar voor kritiek vanuit het kamp dat fusies en schaalvergroting als een gevaar beschouwd. Een bewindspersoon kan het verwijt krijgen zich elitair te gedragen en niet goed aan te voelen of te snappen wat er onder het volk leeft. Daarmee worden ministers ook kwetsbaar voor verwijten uit sociaaldemocratische, confessionele of nationaal-populistische hoek. Als zij er echter voor kiezen om voorgenomen fusies af te remmen of te verbieden en mogelijk zelfs over te gaan tot het opknippen van de grote besturen, kunnen ministers het verwijt krijgen zich onnodig of op ongewenste wijze te bemoeien met beslissingen van bestuurders waarvan een ondernemende houding wordt verwacht. Zij worden dan mogelijk vanuit vooral liberale en confessionele zijde beschuldigd

voor van wie de school eigenlijk is. De minister is geen voorstander van te grote besturen op afstand van de werkvloer, maar ook geen voorstander van 'arbeiderszelfbestuur'.

¹⁵⁹ Door schaalvergroting kunnen aanbieders sterker worden en betere zorg leveren. Door fusie kunnen ze ook zoveel macht krijgen dat ze synoniem worden voor logge organisaties waarin de menselijke maat verloren gaat. Mondige zorgconsumenten zijn bereid te reizen of te stemmen met de voeten, maar zeker in de langdurige zorg staan geborgenheid, respect en zorg dichtbij voorop. SGP-woordvoerder Van der Vlies stelt dat twee beleidsrichtingen nauwelijks te verzoenen zijn. Aan de ene kant het streven naar kwaliteit dat kan leiden tot samenwerking en tot fusie kan nopen. Aan de andere kant de wens van bereikbaarheid en zorg dicht bij huis wat een keuze voor kleinschaligheid inhoudt. Het Kamerlid merkt op dat er een 'prudent evenwicht' gevonden moet worden.

¹⁶⁰ In een debat met Kamerleden de norm van minimaal 100.000 inwoners in het regeerakkoord, spreekt de minister over twee kliffen die hij wil vermijden. Een eerste klif is het blauwdruk-denken waarbij de regering dicteert hoe het land wordt ingedeeld. Een tweede is dat de richting van schaalvergrotingsbeleid helder moet zijn. Het is een dun pad tussen deze kliffen. De oplossing wordt door sommigen gevonden in een schaal-paradox. In 1996 stelt de minister van BZK dat het paradoxaal is dat schaalvergroting van gemeenten nodig is om de maatschappelijke schaalvergroting binnen een relatief kleinschalig, overzichtelijk bestuurlijk-sociaal verband te plaatsen, beleven en besturen.

van communistisch aandoende staatsinterventie, die raken aan grondrechten zoals het recht op eigendom of het recht op vereniging.

Dit roept de vraag op naar criteria voor 'goed schaalbeleid'. Wil het overheidsbeleid een bijdrage leveren aan oplossingen van vraagstukken rond schaalvergroting en fusies, dan is het belangrijk dat in ieder geval ook goed wordt gekeken naar de rol die de landelijke politiek en de overheid tot heden hebben gespeeld. In veel onderzoek naar het fusiefenomeen blijft de rol van de overheid onderbelicht. Hoe zou de landelijke overheid moeten handelen en hoe heeft zij feitelijk gehandeld? Het gaat daarbij om het aanreiken van perspectieven waarmee naar het overheidsbeleid ten aanzien van schaal gekeken kan worden en de dilemma's die de overheid op zijn weg vindt (Van Twist, 1995).

Men zou kunnen zeggen, refererend aan beroemde uitspraak van premier Den Uyl, dat de democratie "smalle marges" kent. In zijn uitspraken valt optimisme te lezen over de mogelijkheden om via de smalle, democratische marges een grote verandering tot stand te brengen: *"Men kan niet van de ene dag op de andere bestuursstructuren grondig omvormen. Maar daarom zijn de kleine veranderingen niet onbelangrijk. Marges gebruiken is soms het verschil tussen een spiraal naar beneden of naar omhoog"* (Den Uyl, 1978). Dit promotieonderzoek heeft laten zien dat het politieke bewegen in smalle marges, over een langere periode inderdaad tot grote veranderingen in het dominante denken en het beleid kan leiden. Dat is hoopvol voor wie gelooft in het belang van de democratie en het vermogen van de overheid om maatschappelijke ontwikkelingen bij te sturen.

Prudentie is bij schaalbeleid verstandig (CPB, 2013).

De overheid kan kiezen uit drie hoofdrichtingen: (a) het stimuleren van fusies, (b) het afremmen van fusies, of (c) zich onthouden van bemoeienis met fusieprocessen in deze sectoren. Het lijkt in de regel onnodig en bovendien ongewenst dat de overheid fusiegolven stimuleert en afdwingt. Bestuurlijke schaalvergroting is immers een proces dat zich ook zonder overheidsbemoeienis zal voltrekken. Het nadeel van 'gas geven' is verder dat dit voeding geeft aan het nodige maatschappelijk verzet bij burgers en werknemers, maar ook bij bestuurders die hechten aan behoud van hun bestaande (kleine) organisatie. De overheid bevestigt hiermee het beeld van zichzelf als 'systeemrationele' actor die de leefwereld van 'het gewone volk' koloniseert (Habermas, 1982). Domweg fusies stimuleren is kortom weinig verstandig, maar alle fusies verbieden is evenmin een serieuze optie. Realistische beleidsopties zijn genuanceerder van aard. Daarom volgt hieronder een bespreking van drie benaderingen, die overigens in beleid te combineren zijn:

- a. Een econometrische benadering met het streven naar de optimale schaal aan de hand van econometrische criteria en inzichten;
- b. Een bestuurskundige benadering met het streven naar goed en democratisch verlopende gesprekken tussen (semi)publieke besturen en stakeholders;
- c. Een politicologische benadering waarbij de dilemma's binnen de politiek worden opgelost via compromissen en taal.

11.2.1 De optimale schaal: de econometrische benadering

In de econometrische oplossing voor de dilemma's die bij schaalvergroting en fusies horen, wordt heil gezocht in econometrische analyses van de optimale schaal. Vanuit de economische theorie bekeken is er bij schaalverandering een (optimaal) punt waarop de nadelen gaan domineren ten opzichte van de voordelen. Het is zoeken naar de optimale verhouding tussen bestuurlijke eenheden, voorzieningen en de geleverde producten in relatie tot de vraag van de burgers (Blank, 2015). Deze criteria worden liefst van toepassing bij het sturen daarop vanuit de overheid (Blank, 2015). Er wordt immers op 'objectieve wijze' vastgesteld dat er sprake is van een optimale schaal die berekend kan worden aan de hand van (economische) indicatoren. De kwaliteit van het overheidsbeleid wordt beoordeeld naar de mate waarin het beleid erin slaagt de objectieve criteria en optimale situatie te realiseren. In termen van concreet schaalbeleid gaat het om een (tijdelijke) fusiestop, of het omdraaien van de bewijslast (Blank, 2015; Blank en Niaounakis, 2016). Deze normen zijn afgezet tegen de feitelijke schaal van voorzieningen in Nederland. "Met alle mitsen en maren die verbonden zijn aan dit soort vergelijkingen (institutioneel, cultureel) doemt er toch een beeld op van een land dat met zijn schaalvergroting in de afgelopen jaren in veel publieke sectoren te ver doorgeschoten is en waarschijnlijk aan productiviteit heeft ingeboet" (Blank et al. 2013: 5). Het gaat om de rechterlijke macht, drinkwatervoorziening, verpleging en verzorging, politie, ziekenhuissector en het hoger beroepsonderwijs. Bij deze sectoren kan worden overwogen om fusieverboden in te stellen of maatregelen te nemen ter stimulering van splitsingen van bestaande instellingen of toetredingen van nieuwe aanbieders (Blank, 2015).

Een variant die daarbij past is om niet te streven naar de optimale schaal, maar een 'prudente', maatschappelijk gewenste schaal. Daarbij kan de toetsing worden overgelaten aan onafhankelijke toezichthouders, zoals een marktmeester. Het is raadzaam te voorkomen dat instellingen 'too big to fail' worden. Vanwege de publieke bekostiging komt de rekening bij de maatschappij terecht. Het CPB stelt voor het begrip 'optimale schaalgrootte' los te laten en na te denken over 'prudente schaalgrootte'. Zijn toezichthouders in semipublieke sectoren voldoende toegerust om 'maatschappelijk ongewenste schaalgroottes' te voorkomen?

Vanuit deze benadering kunnen problemen en incidenten met de schaal van individuele semipublieke instellingen en individuele fusies vanuit een economisch perspectief bekeken worden. De impopulariteit van schaalvergroting kan dan worden gezien als een breed verspreide toeschrijvingsfout. *"Schaalvergroting is het probleem niet zozeer. Het probleem is dat potentiële schaalvoordelen niet worden benut"* (Van Kalshoven, 2012).

Een eerste kritiekpunt op deze benadering is principieel van aard. Een econometrische benadering houdt onvoldoende rekening met de complexiteit van de afweging en uitruil van publieke waarden. Een bijbehorend kritiekpunt betreft de mate waarin de econometrische indicatoren in staat zijn de goede zaken te meten, waaronder de kwaliteit

van de dienstverlening door schoolbesturen, zorgbesturen en gemeentebesturen. Het is lastig om kwaliteitsindicatoren in de analyse te betrekken (Blank, 2015). Sturing op schaal verwordt tot een zuiver technocratische en overwegend financiële kwestie. Integrale fusiestoppen verhouden zich moeizaam met het eigendomsrecht en recht op vereniging en tot de wens om publiek ondernemerschap en efficiency. Zij stellen tot zekere hoogte private of semipublieke bestuurders bij voorbaat ‘onder curatele’ van de overheid als het gaat om strategische beslissingen die raken aan ‘leven of dood’ en de identiteit van hun organisaties. Het omdraaien van de bewijslast bij fusie plaatst de bestuurder gelijk in de ‘beklaagdenbank’ en positioneert hen bij voorbaat als schurk. Als de overheid op dat sentiment inspeelt met zeer restrictief anti-fusiebeleid, koloniseert zij als een ‘systeemrationele’ actor de leefwereld van bestuurders. Het vervangen van de ‘optimale schaal’ door de ‘prudente schaal’, zoals bepleit door het Centraal Planbureau, lost dit probleem evenmin op. Niemand weet immers wat de prudente schaal is.

Een tweede kritiekpunt op deze benadering is meer praktisch van aard. In de politieke praktijk is een dergelijke technocratische benadering niet houdbaar, omdat ten principale de democratie een politiek bedrijf is waar macht, coalitievorming, ideologie, beeldvorming en emoties domineren. Pogingen om schaalbeleid vanuit economisch-rationele principes te ontwerpen, zijn dan ook in de afgelopen decennia mislukt. Dit promotieonderzoek heeft laten zien hoe er meerdere pogingen zijn gedaan om – via politieke partijen en moties – kwantitatieve normen te introduceren in fusietoetsen en de bewijslast om te draaien. Er zijn politieke voorspraak-coalities geweest in recente jaren die een dergelijke, verregaande omkering van de trend hebben bepleit. In termen van concreet schaalbeleid gaat het bijvoorbeeld om grotendeels mislukte pogingen om te komen tot een (tijdelijke) fusiestop in het onderwijs, zoals bepleit door de Socialistische Partij en de PvdA in een Kamermotie in 2008. Overheidsbeleid rond schaal is in de kern zeer lastig ‘evidence based’ te maken. Of mislukte pogingen van de SP om harde kwantitatieve boven- en ondergrenzen te gaan hanteren bij de beoordeling van ziekenhuisfusies – onder verwijzing naar het wetenschappelijk onderzoek van hoogleraar Jos Blank. Ter illustratie kan ook worden gewezen op het pleidooi begin jaren tachtig van Hoogleraren van het Instituut Contact Randgemeenten die zich boos maken over het regeringsbeleid om gemeenten met minder dan tienduizend inwoners te doen opgaan in groter (Ruiter en Thomassen, 1980). Zij verwijten de regeringen dat zij *“op grond van een aanvechtbare redeneerwijze”* de gemeenten opschalen. De hoogleraren pleiten daarmee in de kern voor meer ‘evidencebased beleid’ naar de gevolgen van fusies – zonder overigens dat woord te gebruiken. In de daarop volgende vijfendertig jaar is er weinig zichtbaar van zulk wetenschappelijk gedreven schaalbeleid. Nog steeds worden onwelgevallige onderzoeksresultaten, bijvoorbeeld de resultaten van het COELO-onderzoek naar gemeentelijke uitgaven en kosten van herindelingen, die de voordelen van verdere opschaling tot de politieke norm van 100.000 inwoners betwijfelen, genegeerd of politiek onschadelijk gemaakt. De bestudering van het discours laat zien, dat zo het dominante beleidsparadigma om gemeenten op te schalen, in stand wordt gehouden.

11.2.2 Sensitief schaalbeleid: de bestuurskundige benadering

Een meer organisatiesociologische en bestuurskundige democratisch-procesmatige benadering, zoals door bestuurskundigen bepleit (Postma en Putters, 2015; Van Lieshout, 2014), zet zich af tegen het streven naar de optimale schaal. Dit sluit aan bij de organisatiesociologische benadering die het accent legt op de identiteit van organisaties en zich afzet tegen een economische benadering die de vormgeving van organisaties ziet als een verdelingsvraagstuk van schaarse middelen en *technisch* probleem (Selznick, 1948). Bestuurskundigen die pleiten voor een meer schaalsensitief beleid van de rijksoverheid (Van Lieshout, 2014; Putters en Postma, 2015), vinden dat de rijksoverheid niet moet streven naar een optimale schaal, gelet op onderling strijdige publieke waarden. De overheid zou niet moeten streven naar deze fantasie (De Vries 2001; Van der Steen et al 2014). Het tijdschrift Bestuurskunde heeft er in de afgelopen twintig jaar twee themanummers aan gewijd met als titels “*De fantasie van de beste schaal*” (1998) en “*Schaalsensitief bestuur*” (2011). Er wordt gesteld dat er geen relatie is tussen schaalgrootte, de kwaliteit van het overheidsbestuur en de democratische legitimiteit (Schaap, 2011). Vanuit deze benadering wordt gepleit voor sensitiviteit voor de verschillende logica’s van schaal (Steen en Termeer, 2011).

In deze benadering is de optimale schaal per definitie te complex en politiek gevoelig om centraal vast te stellen. Het beleid van de overheid kan dan beter worden beoordeeld aan de hand van democratische proceskenmerken, zoals het faciliteren van een goed gesprek en de mate waarin actoren aan bod komen bij de besluitvorming over schaal – in plaats van aan kwantitatieve, econometrisch bepaalde normen. Een legitieme schaalgrootte is daarbij de uitkomst van een maatschappelijk samenspel van actoren en waarden (Postma et al., 2012; Van Lieshout, 2014). Het publieke debat laat zien dat verschillende waarden van belang zijn voor een legitieme schaalgrootte. De manier waarop schaal wordt georganiseerd geeft daarbij tegelijk bepaalde publieke, semipublieke en private organisaties macht ten koste van anderen (Van der Steen et al., 2014). Ten aanzien van schaalgrootte in de zorg zullen beleidsmakers en zorgbestuurders op een goede manier moeten omgaan met deze waarden. Het goede gesprek kan kansen bieden. De uitdaging is om in dialoog te reflecteren op elkaars perceptie van schaal en verschillende perspectieven te waarderen. De wijze waarop de overheid schalen ‘framed’ leidt tot het insluiten of buiten sluiten van onderwerpen en actoren (Van Lieshout, 2014). Een gespreksfacilitator kan nodig zijn, die verschillende ‘frames’ expliciet maakt en de samenhangende belangen en assumpties bespreekbaar maakt in een constructieve dialoog. Van belang is dat alle belanghebbenden en partijen een gelijke rol kunnen spelen.

Een fusie-effectrapportage, het geven van meer rechten en middelen aan werknemers en burgers, cliënten en patiënten en leerlingen en ouders ten aanzien van fusiebeslissingen zijn pogingen dat te faciliteren. Landelijke fusietoetsen helpen eveneens, voor zover zij ervoor zorgen dat de besluitvormingsprocessen rond fusies en andere vormen van ingrijpende schaalvergroting door besturen van scholen, ziekenhuizen en gemeenten zorgvuldiger

worden vormgegeven. Van de toezichthouders wordt daarbij een balanceer-act gevraagd als het gaat om de afweging van verschillende publieke belangen (WRR, 2012). Een retorische vraag lijkt te zijn, of toezichthouders voldoende zijn toegerust (CPB, 2013).

De belangrijkste kritiek is dat deze benadering (te) sterk vertrouwt op het vermogen van de groep mensen die de top vormt van een organisatie om op schaal-sensitieve wijze om te gaan met grote schaalbeslissingen. De wetenschappelijke literatuur over fusieprocessen leert daarbij ten eerste, dat beslissingen van besturen en managers van bedrijven en organisaties over fusies in veel gevallen langs weinig rationele wijze tot stand komen. Er is een 'geloof in de voordelen van schaalvergroting'. Besturen die fuseren, lijken vooral gedreven door de wens niet achter te blijven en imiteren andere, grote organisaties, die zij percipiëren als succesvol (DiMaggio en Powel, 1983; Schenk, 2002). Besturen van publieke en semipublieke organisaties, zoals scholen, ziekenhuizen en gemeenten, kunnen bovendien met gemak richting hun werknemers en klanten – leerlingen en hun ouders, patiënten en inwoners – wijzen naar de rijksoverheid, die hen 'dwingt tot fusie'. Het eigenbelang van bestuurders wordt in papieren fusie-effectrapportages van besturen zelden zichtbaar, terwijl de literatuur leert dat deze factor belangrijk is bij fusies (CPB, 2013). Er is sprake van onvrede over de kloof tussen politiek en burger en de onevenwichtige machtsverhoudingen tussen bestuurders en werknemers via medezeggenschapsraden en ondernemingsraden aan de onderhandelingstafel, zeker als het gaat om fusieprocessen.

Ten tweede is de informatieachterstand van de 'amateurs' in de medezeggenschapsraad en de ondernemingsraad ten opzichte van de 'professionals' in het bestuur een bekend probleem. Zorgbesturen, schoolbesturen en gemeentebesturen die zich in fusieavonturen storten, zijn bovendien weinig geneigd om externe stakeholders – laat staan bijvoorbeeld concurrenten in de omgeving – daadwerkelijk inspraak te geven. De managementliteratuur over fusies staat niet voor niets bol van titels als *"de mogelijkheden van beheerst fuseren"* (Van der Lugt en Huisman, 1995), *"de chronische onderschatting van het fusieproces"* (Bultsma, 2004), of spreekt over cultuur en macht als probleem en verborgen dimensie voor managers die een fusie willen doorvoeren (Verweel en Kenneth, 1995).

In termen van Habermas wint bij fusies doorlopend de 'systeemrationaliteit' van de overheid en grote bedrijven en organisaties het van de 'leefwereld' van de 'gewone' burger. Elke keer dat een 'topdown'-ondernomen fusieavontuur wordt geforceerd, misloopt of onduidelijke gevolgen heeft, wordt deze onvrede aan de basis gevoed. Zeker daar waar de overheid fusies afdwingt, is dit een voedingsbron voor onvrede. De bestuurlijke, economische en politieke elite wordt kwetsbaar en kan op populistische wijze worden afgeschilderd als een 'gesloten kartel'. De zogeheten Fortuyn-revolutie in 2002 en de latere winst van links-populistische partijen - de SP – nationaal-populistische partijen - de PVV – is mede een signaal van maatschappelijke onvrede over schaalvergroting en technocratisering en het verlies van de menselijke maat. In het publieke debat lijkt onvrede van burgers over

politiek en overheid de norm, waarbij ook bestuurders van semipublieke organisaties het zwaar te verduren krijgen (Frissen, 2008).

11.2.3 Ruzies rond fusies en schaalpolitiek

Bij schaalpolitiek gaat het om verschuivingen van macht door bepaalde typen organisaties groter en belangrijker of kleiner en onbelangrijker te maken (De Vries, 2003; Hajer, 2003). Het openbaar bestuur maakt bestaande schalen belangrijker (decentralisatie) of introduceert nieuwe schalen (bestuurslagen). De manier waarop schaal wordt geconstrueerd of georganiseerd geeft actoren, allianties en organisaties macht ten koste van anderen. Dominante actoren versterken of benadrukken het belang van één laag en ontkennen het belang van andere lagen.

Recent is gekeken naar het decentralisatiebeleid in Nederland tussen 1850 en heden (Raijmakers, 2014). Het 'Huis van Thorbecke' als hoofdstructuur is vanaf de Tweede Wereldoorlog onderwerp van aanhoudend politiek debat geworden, waarover geen besluit wordt genomen. Het debat over de schaalgrootte speelt een belangrijke rol. Volgens Raijmakers komt aan dit debat geen einde, omdat het gaat om een normatief en politiek vraagstuk en een reorganisatie die een herverdeling van macht met zich meebrengt.

Bij bestelveranderingen, die raken aan deze machtsbalansen, komen bewindslieden vaak voor hete vuren te staan. De schaalvergroting in het hoger onderwijs start in veel landen na de Tweede Wereldoorlog en kent een hoogtepunt in de jaren tachtig en negentig, zoals in Nederland, Australië, Noorwegen, Vlaanderen en Finland. De fusies worden grotendeels afgedwongen door de rijksoverheid. De veranderingen worden omschreven als drastisch en dramatisch. Bij deze processen domineert de 'top-down'-benadering, zowel vanuit de rijksoverheid richting instellingsbesturen, maar ook binnen instellingen zelf (Skodvin, 1999). Bewindslieden die dergelijke bestelveranderingen hebben doorgevoerd, zijn bloot gesteld aan forse kritiek vanuit politieke hoek of stakeholders, omdat grootschalige systeemveranderingen de balans in machtsverhoudingen in het onderwijs veranderen (Goedegebuure, 2011). Bestelveranderingen van de politie in Nederland, België, Duitsland, Engeland en Wales en Denemarken hebben een politiek karakter. Verschillen van mening over een gecentraliseerd versus gedecentraliseerd bestel hangen samen met ideologische standpunten, waardoor bestelveranderingen omstreden zijn (Sluis en Cachet, 2013).

Een politicologische benadering accepteert het gegeven dat 'ruzies rond fusies' samenhangen met een botsing van ideeën en waarden over de samenleving (Können, 1984). In de politiek en het beleid draait het om de strijd over de vraag hoe deze trend te waarderen. De 'framing' en 'reframing' van schaalvergroting als maatschappelijk probleem, of juist als oplossing voor andere problemen in de samenleving, is in het politieke en publieke debat doorlopend aan de orde. Er zijn tegenstanders, neutralen en voorstanders en de (macht)balans tussen de coalities varieert in de tijd. In de politiek en het beleid krijgen feiten daarbij betekenis in termen van problemen of oplossingen via beleidsverhalen

(Van der Steen, 2009). Politici ontlelen gezag deels aan de kracht van hun verhaal. In een beleidsverhaal kan schaalvergroting als een oplossing worden neergezet, of als probleem. Politieke leiders kunnen bestuurders van scholen, zorginstellingen en gemeenten neerzetten als (ondernemende) helden of als zonnekoningen en schurken. Burgers en werknemers kunnen bijvoorbeeld worden omschreven als slachtoffer van fusies. Het beleid kan worden beschreven als succesvol of juist falend.

Vanuit het machtspolitieke karakter van het schaalbeleid valt het te begrijpen, dat het begrip ‘menselijke maat’ in de afgelopen decennia populair is geworden onder vrijwel alle politieke partijen en hun woordvoerders – met uitzondering van de VVD, die als enige partij deze term niet heeft gebruikt. Het hanteren door politici van de term ‘menselijke maat’ roept daarbij plezierige en warme gevoelens op bij potentiële kiezers. En wekt de indruk, dat politieke partijen stevig positie innemen tegen schaalvergroting en het streven naar groeiende macht van de bestuurlijke elites en managers aan de top. De opkomst van het menselijke maat-discours na de millenniumwisseling, vooral in relatie tot de schaal van zorginstellingen, zoals ziekenhuizen, en onderwijsinstellingen, waaronder basisscholen en schoolbesturen, is in dat licht een voorbeeld van ‘verbale vernieuwing’ (Van Twist, 1995).

Dit begrip heeft vanuit de oude Grieken de betekenis van de emancipatie en bevrijding van de mens van de allesbepalende macht en normen van de Goden, maar heeft in de hedendaagse vooral betekenis voor de emancipatie en bevrijding van werknemers en burgers ten opzichte van de bestuurlijke elites aan de top van grote organisaties. Wetenschappelijk gezien is het een ‘vaag’ begrip. Het draait vooral om de beleving. Het succes lijkt daarbij te liggen in de ruime mogelijkheid aan verschillende groepen en ideologische stromingen er eigen interpretaties op na te houden. Liberalen kunnen er bijvoorbeeld de ruimte in vinden voor het koesteren van kleine, zelfstandige ondernemers. Confessionelen kunnen er de ruimte in vinden voor kleine organisaties in het maatschappelijk middenveld, soevereiniteit in eigen kring en het koesteren van de ‘kleine luyden’. Sociaaldemocraten kunnen het gebruiken om een band te leggen met de arbeiders op de werkvloer. En nationaalpopulisten kunnen de menselijke maat gebruiken om zich als stem van het volk af te zetten tegen de dominante politieke en bestuurlijke elite.

Er ontstaat de indruk van een stevige uitspraak, maar het is lastig afrekenbaar. En gegeven de lastige dilemma’s, de kliffen in het schaalbeleid waartussen gezeild moet worden, is dat een voordeel. Het vaststellen van de gewenste schaal is een kwestie van (politieke) strijd, waarbij de normen naar tijd, politiek systeem en geografische context zullen verschillen.

Op deze benadering valt eveneens kritiek te geven. De vraag is in welke mate een politieke en semantische oplossing tevens een oplossing biedt voor de maatschappelijke realiteit waarin publieke en semipublieke organisaties feitelijk in schaalomvang groeien en fusies jaarlijks ongehinderd doorgang vinden. De politiek-semantische oplossing is vanuit economisch perspectief immers suboptimaal, gelet op de recente analyses op dit punt (Blank, 2015). En een dominante elite die zijn machtspositie gebruikt om langdurig tegen de wil van een forse minderheid te handelen, voelt weinig democratisch en draagt bij aan onvrede onder burgers. Zo bekeken kunnen schaaldilemma’s met het populair wordende

begrip menselijke maat tijdelijk zijn opgelost, maar onzichtbaar blijft de druk toenemen en neemt de kans op een (populistische) vulkaanuitbarsting of aardverschuiving toe – om in termen van het model van Punctuated Equilibrium te spreken.

Afsluitend kan daarom worden opgemerkt, dat het van belang is om het machtspolitieke en irrationele, emotionele karakter van fusieprocessen en schaalbeleid te erkennen. Machtsstrijd is onherroepelijk. De wisselkoersen in het schaalbeleid hebben een balancerend effect. Een nieuwe regering hoeft niet onnodig lang vast te houden aan het beleid van eerdere regeringen. Het voorkomt dat één visie of één beleidsparadigma op goed schaalbeleid een te lange tijd gaat domineren. Een tijd waarin overdreven het accent wordt gelegd op schaalvergroting en fusies, zoals in de jaren tachtig en negentig, wordt dan langere tijd gevolgd door een periode onder kabinetten Balkenende, waarin kleinschaligheid in ere wordt hersteld. Tot het moment dat grote besturen en fusies wel heel erg negatief benaderd worden en bij voorbaat in de verdachtenhoek geplaatst. Ook dat niet is 'fair'. Dat beleid soms doorschiet naar de ene kant, en dan weer naar de andere kant is kortom onvermijdelijk. Het is de kracht van een democratisch stelsel.

De term menselijke maat is daarbij prima te gebruiken binnen de arena van de landelijke politiek voor het sluiten van compromissen, of voor het doen van stevig klinkende uitspraken richting het brede publiek.

11.2.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek naar dynamiek in schaalbeleid

Alles afwegend is duidelijk geworden, dat zich tussen 1980 en 2017 minstens één evidente paradigmawijziging in het schaalbeleid heeft voltrokken. Tegelijk is relatief ambivalent en onduidelijk welke richting het denken over schaal en het daarmee samenhangende schaalbeleid zich in de (nabije) toekomst zal bewegen. Er is een 'dubbele schaalbeweging'. Misschien is het eenvoudig nog niet goed mogelijk om de recente geschiedenis gedegen te interpreteren?

Hoe het schaalbeleid zich precies zal ontwikkelen is daarbij een casus, die niet alleen interessant is voor het thema 'schaal' zelf, maar tevens vanuit bredere theoretische vragen vanuit de bestuurskunde over het vermogen van overheden binnen westerse democratieën om te leren en vooruitgang te boeken met beleid. Zo is het de vraag of overheidsbeleid daadwerkelijk verandert en vooruit beweegt van een eerdere naar een toekomstige situatie, of in de kern heen en weer schommelt in een zichzelf herhalende beleidspendule waarbij er sprake is van het steeds opnieuw uitvinden van het wiel.

Als het gaat om ingrijpende veranderingen van dominante paradigma's, bijvoorbeeld gebaseerd op theorieën over cyclische beleidsverandering van Namenwirth (1973) en De Vries (1999) over beleidsgeneraties, verdient het daarom aanbeveling dit onderzoek over een periode van circa tien jaar te herhalen, dan wel om tevens de onderzoeksperiode te vervroegen – dus bijvoorbeeld de ontwikkelingen in het schaalbeleid in de drie sectoren vanaf begin van de twintigste eeuw gedetailleerder in beeld te brengen.

Tevens valt te overwegen een groter aantal sectoren te onderzoeken, bijvoorbeeld de woningcorporaties of expliciet het politieke denken over schaal in het economisch en mededingingsbeleid. Blijft dan het beeld overeind, dat er sprake is van paradigma-verschuivingen in meerdere sectoren op ongeveer dezelfde kantelpunten in de landelijke politiek? Of ontstaat er dan een diffuus beeld?

Een derde onderzoeksrichting kan betrekking hebben op de mate waarin de drie geschetste benaderingen – de economische, bestuurskundige en de politicologische – feitelijk van invloed zijn op het beleidsinstrumentarium van de overheid ten aanzien van de schaal van instellingen. Sommigen menen dat het ‘economisme’ en ‘marktdenken’ in de politiek en het beleid domineert, terwijl anderen vinden dat de landelijke politiek en overheden in het schaalbeleid te weinig gebruik maken van economische inzichten en criteria. Ook hier zijn paradigmastrijden te verwachten, waarbij interessant is in welke mate er discourscoalities ontstaan en in welke mate een bijvoorbeeld econometrisch paradigma – gedragen door een ‘economische coalitie’ – wint of verliest van een beleidscoalitie die een bredere, sociale benadering voorstaat vanuit een grotere variëteit aan publieke waarden.

Een vierde beloftevolle onderzoeksrichting voor toekomstig schaalbeleid is een landen-vergelijkende studie, bijvoorbeeld door te onderzoeken of deze politiek en economisch gedreven paradigma-verschuivingen in Nederland tussen 1980 en 2017, ook zichtbaar zijn in het beleid van buurlanden ten aanzien van schaal en fusies van scholen, ziekenhuizen en gemeenten? Er zijn immers indicaties dat veranderingen in het schaalbeleid van nationale overheden in dezelfde tijdperiode een heel andere richting kunnen opgaan, waarbij in sommige landen de pendule zwaait richting schaalvergroting en andere landen in dezelfde tijdsfase koersen op schaalverkleining (De Vries, 1999). Dit biedt mogelijkheden om te onderzoeken in welke mate internationale macro-economische ontwikkelingen en politiek-culturele factoren op wereldschaal een rol spelen bij ingrijpende beleidsverandering.

Literatuur

- Allers, M. (2013). *Decentralisatie en gemeentelijke opschaling*. Liberaal Reveil: juni 2013 (2).
- Allison, G. en P. Zelikow (1999). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Second Edition. Longman: New York.
- Andeweg, R.B. (1982). *Dutch Voters Adrift. On explanations of electoral change (1963-1977)*. Proefschrift: Rijksuniversiteit Leiden
- Andeweg, R.B. en G. Irwin (1993). *Dutch Government and Politics*. London: UK, MacMillan.
- Aristoteles. *The Politics*. Edited by S. Everson (1988). Cambridge University Press.
- Babbie, E. (2004). *The Practice of Social Research*. Thomsom, Wadsworth.
- Baarsma, B en J. Theeuwes (2002). *De Afbakening van de Relevante Markt. Eindrapport*. SEO-rapport nr. 615.
- Barber, B.R. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press: New Haven, London.
- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. In *Journal of Politics*. 53: 1044–1074.
- Baumgartner, F.R., B.D. Jones en J. Wilkerson (2011). Comparative Studies of Policy Dynamics. In *Comparative Political Studies*. 44(8): 947–972.
- Baumgartner, F.R. (2013). Ideas and Policy Change. In *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 26(2): 239–258.
- Baumgartner, F.R., B.D. Jones en P.B. Mortensen (2014). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: Sabatier, P.A. en C.M. Weible eds. (2014). *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder.
- Bartels, J. (2006). *Organizational identification and communication: employees' evaluations of internal communication and its effect on identification at different organizational levels*. Proefschrift, Universiteit Twente.
- Beekink, E. en P. Ekamper (1999). De grenzen verlegd. Twee eeuwen herindeling Nederlandse gemeenten. In *Demos. Bulletin over bevolking en samenleving* 15, nr 6. 28-31.
- Van den Berge, M., E. Buitelaar en A. Weterings (2013). *Schaalvergroting in de corporatiesector. Kosten besparen door te fuseren?* Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag. PBL-publicatienummer: 1054
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer en W.J.M. Pol (1995). *Effecten van herindeling*. Kluwer, Deventer.
- McBeth, M.K., M.D. Jones en E.A. Shanahan. (2014). The Narrative Policy Framework. In: Sabatier, P.A. en C.M. Weible eds. (2014). *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder.

Beyens, S., P. Lucardie en K. Deschouwer (2016) The Life and Death of New Political Parties in the Low Countries, West European Politics. *Acta Politica*. 39(2): 257-277

Blank, J.L., B. van Hulst en P. Koot (2007). *Basisonderwijs en bureaucratie. Een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen*. Ecorys BV, Delft/Rotterdam, oktober 2007.

Blank, J.L.T. et al. (2009). *Schaal op maat. Essays over schaalvergroting in zorg en onderwijs*. Shaker Publishing, Maastricht.

Blank, J.L.T., A.C.M. Dumaij en T.H. Urlings (2013). *Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen. Een quick scan van de literatuur*. IPSE Studies: TU Delft.

Blank, J.L.T. en Van Heezik, A.S. (2015). *Productiviteit van overheidsbeleid. Deel I. Het Nederlandse onderwijs 1980-2012*. IPSE studies/ CAOP, TU Delft en EUR, Den Haag/Delft.

Blank, J.L.T. (2015). *Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector 1985-2012*. Oratie: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Blank, J. en T. Niaounakis (2016) Nieuwe fusietoets scholen overbodig. In *Me Judice*. 15 november 2016.

BMC (2010) *Onderzoek naar de effecten van de fusies van waterschappen in de provincie Zuid-Holland*.

Boekholt, P.Th.F.M. en E.P. de Booy (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. Van Gorcum, Assen/Maastricht.

Both, K. de (1994). *Organisatieontwikkeling en gedragsverandering in het onderwijs. De menselijke factor bij verzelfstandiging, fusieprocessen en schaalvergroting*. Uitgeverij Nelissen, Utrecht.

Bogetoft, P. en M. Mikkers (2008). *De voordelen en nadelen van fusies tussen ziekenhuizen*. In: Blank, J. P. et al. (2009). *Schaal op maat. Essays over schaalvergroting in zorg en onderwijs*. Shaker Publishing, Maastricht.

Bos, J.M. en D.J. van Maanen (1989). *Overheidsbeleid en samenwerking bij bestuursinstellingen: een empirisch onderzoek naar de samenwerking bij algemene ziekenhuizen*. In: *Beleidswetenschap*, vol 1: p. 145-163.

Boogers, M., B. Denters en R. Reussing (2010). Bestuur in beweging. Veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap. In *Bestuurswetenschappen*. 3: 6-28.

Boot, A.W.A, Milbourn, T.T. & Thaskor, A.V. (2002). *Evolution of Organizational Scale and Scope: Does It Ever Pay to Get Bigger and Less Focused?* Discussion paper, Tinbergen Instituut.

Boot, J.M. en M.H.J.M. Knapen (1993). *De Nederlandse gezondheidszorg*. 5^e geheel herziene editie. Spectrum BV: Utrecht.

Bouteca, N. en Devos, C. (2016). Party policy change. Exploring the limits of ideological flexibility in Belgium. In *Acta Politica*. 51(3): 298–327.

Buitendam, A. en J.A.P. van Hoof red. (1983). *Organiseren op schaal. Verkenningen tussen groot en klein*. Bedrijfssociologische studiedagen. H.E. Stenfort Kroese, BV – Leiden/Antwerpen.

- Burger, Y. (1992). *Tussen realiteit en retoriek: decentralisatie en autonomisering in de praktijk*. Proefschrift. Eburon, Delft.
- Braam, A. van (1986). *Leerboek bestuurskunde*. Muiderberg, Dick Coutinho.
- Broek, A van den (1996). *Politics and Generations*. Proefschrift: Universiteit Tilburg.
- Bultsma, J. (2004). *Focus op Fusie in de Non-Profitsector. De Chronische Onderschatting van het Fusieproces*. Koninklijke Van Gorcum BV, Assen.
- Bürklin, W.P. (1987). *Why study political cycles? An introduction*. In: European Journal of Political Research. Vol 15: p. 131-143.
- Cairnley, P. en T. Heikkila (2014). A Comparison of Theories of the Policy Process. In: Sabatier, P.A. en C.M. Weible eds.. *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder.
- Claessen, J.F.M. en N.A.J. Lagerweijn (1990). *Naar een grotere school*. Bijlage in het rapport Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs. Projectgroep schaalvergroting basisonderwijs. Ministerie van OenW, Zoetermeer, juli 1990.
- Coate, M.B., R.S. Higgins & F.S. Chesney. *Bureaucracy and politics in FTC Merger challenges*. In: Journal of Law and Economics, Vol. 33, No. 2 (Oct., 1990), pp. 463-482
- Coenen, M (2014). *Omvang van corporaties. Beweging naar het gemiddelde*. Montesqueui-instituut. December 2014.
- Dahl, R.A. en E.R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press: Stanford.
- Deunk, M.I. en S. Doolaard (2014). *Onderwijs op kleine scholen. Een systematische review naar de effecten van kleine scholen op leerlingen, leerkrachten, de school en de lokale omgeving*. GION; RUG.
- Dijkgraaf, E. en M. de Jong (2009). Schaaffecten en Onderwijskwaliteit. In *Economische en Sociale Berichten*. 49: 87-89.
- DiMaggio, P.J. en W.W. Powell (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: *American Sociological Review*. Vol. 48, No. 2, p. 147-160.
- Derksen, W. (1987). Gemeentelijke herindeling en effecten van beleid: de beleidstheorie getoetst. In: *Beleid en Maatschappij*. 14(3):108-116.
- Devos, G. (2014). Bestuurlijke schaalvergroting: opportuniteit of bureaucratische valkuil? In: *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*. Nummer 3, p. 37-46.
- Driessen, P.J. en P. Glasbergen (2002). *Greening Society. The Paradigm Shift in Dutch Environmental Politics*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Dukes, M.J.M. (2007). *Place, positioning and European urban policy discourse : examples of Politics of scale in 'Brussels' and the Netherlands*. Proefschrift. Faculty FMG: Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR).
- Dunn, W.N. (1994). *Public Policy Analysis. An Introduction*. Prentice Hall, New Jersey.

Eijk, C. van der. en B. Niemöller (1984). Het potentiële electoraat van Nederlandse politieke partijen. In: *Beleid en Maatschappij*. 11, 7/8: 192-204.

Eijk, C. van der. en G.A. Irwin, B. Niemöller (1988). *Dutch Parliamentary Election Study*. Amsterdam: Kaal Boek.

Elchardus, M. (2002). *De Drama-Democratie*. Uitgeverij Lannoo, Tielt.

Van Heffen, O. P-J, Klok., en M.S. de Vries (1996). *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*. Van Gorcum: Assen.

Fenger, H.J.M. en P.J. Klok (2001). Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: A Contribution to the AdvocacyCoalition Framework. In *Policy Sciences*. 34(2): 157-170.

Fenger, H.J.M. en P.J. Klok (2003). Beleidsinstrumenten. In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer. *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer: Alphen aan den Rijn.

Fenger, H.J.M. (2016). *Van wie is de verzorgingsstaat? Over het eigenaarschap van publieke instituties*. Oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Frissen, P. (2008). *Allemaal anders. Pleidooi voor maatschappelijke verschillen als basis voor het functioneren van de democratie*. Forum: Utrecht.

Fukuyama, F (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.

Galbraith, J.K. (1969). *Aspecten van de Nieuwe Industriële Samenleving*. Kritiese Bibliotheek: Van Gennep.

Giddens, A.(1990). *The Consequences of Modernity*. Policy Press: Cambridge.

Goedegebuure, Leo (2012). *Mergers and More: The changing tertiary education landscape in the 21st century*. Universiteit Oslo: HEIKwp 2012/01.

Gunsteren, H. Van en R. Andeweg (1994). *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*. Aramith Uitgevers, Haarlem.

Gunsteren, H. Van (2003). *Woordenschat voor verwarde politici*. Van Gennep: Amsterdam.

Haan, M, E. Leuven en H. Oosterbeek (2011). *Scale economies can offset the benefits of competition. Evidence from a school consolidation reform in a universal voucher system*. Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper No. 8272

Hajer, M. (1989). *Discourscoalities in politiek en beleid: de interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek*. In: *Beleidswetenschap*. Vol. 4: p. 242-263.

Hajer, M. (2003). *Policy without Polity: Policy Analysis and the Institutional Void*. In: *Policy Sciences*. Vol. 36(3): p. 175-195.

Hall, P (1993). *Policy paradigms, social learning and the state – The case of economic policy-learning in Great Britain*. In: *Comparative Politics*, april, p. 275-296.

Hannan, M.T. en J.H. Freeman (1977). *The population ecology of organizations*. In: *American Journal of Sociology*. Vol. 82: 929-64.

- Hobbes, T. (1651). *Leviathan*. Vertaling door W.E. Krul. Boom Meppel: Amsterdam
- Hofman, R.G.H. (1994). *Bestuurlijke schaalvergroting en de effectiviteit van katholieke basisscholen*. GION: Rijksuniversiteit Groningen.
- Hogwood, B.W. en B.G. Peters (1983). *Policy Dynamics*. Wheatseaf Books Ltd., Brighton.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer: Alphen aan den Rijn.
- Jenkins-Smith, H.C., D. Nohrstedt, C.M. Weible en P.A. Sabatier. (2014) The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. In: Sabatier, P.A. en C.M. Weible eds.. *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder.
- Kern, F. en C. Kuzemko (2014). Measuring and explaining policy paradigm change: the case of UK energy policy. In: *Policy & Politics*. 42 (4): 513-30.
- Können, E.E. (1984). Ziekenhuissamenwerking, fusie en regionalisatie. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Koppenjan, J.F.M. (1993). *Management van de beleidsvorming. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. VUGA Uitgeverij, Den Haag.
- Kooistra, L., J. Schaveling, S. Beek, F. Brokken en J.P.H. Pijs (1985). *Elk op eigen wijze. Onderzoeksverslag van besturenfusies in het basisonderwijs*. Instituut voor Onderwijsonderzoek: Rijksuniversiteit Groningen.
- Krogt, T.P.W.M. van der, P.B. Boorsma, J.W. van Deth en D.W.P. Ruiter (1987). *Big is Beautiful? Schaalveranderingen in overheid en samenleving*. VUGA Uitgeverij, Den Haag.
- Kuhn, T.S. (1964). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, IL: University of Chicago Press
- Kyvik, S (2002). The Merger of Non-University Colleges in Norway. *Higher Education*, 44 (1): 53-72.
- Lammers, C.J., A.A. Mijs en W.J. van Noort (2000). *Organisaties vergelijkenderwijs. Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. 8^e bijgewerkte druk. Het Spectrum: Utrecht.
- Lee, C. van der (2000). *Ziekenhuisfusies, procesgang en resultaten. Beschouwing vanuit enkele neo-institutionele en organisatiekundige theorieën*. Proefschrift. Rijksuniversiteit Groningen.
- Lieshout, P. van (1999). *Identiteit in zorg en welzijn*. In: Behoud en vernieuwing van identiteit. De toekomst van maatschappelijke organisaties in een tijd van fusies en schaalvergroting. J.P. Balkenende en T.J. van der Ploeg (red). Uitgeverij Lemma: Utrecht.
- Lieshout, M. van (2014). *Framing Scales en Scaling Frames. The politics of scale and its implications for the governance of the Dutch intensive agriculture*. Proefschrift, Universiteit Wageningen.
- Loo, H. van der en W. van Reijen (1997). *Paradoxen van Modernisering*. Dick Coutinho, Bussum.
- Lucardie, P. (2002). *Van profeten en zwepen, regeringspartners en volkstribunen. Een beschouwing over de opkomst en rol van nieuwe partijen in het Nederlandse politieke bestel*. In: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2002. Balen, C. van (ed). SDU Uitgeverij. 10-19.

- Lucardie, P. (2009). Populism: Some Conceptual Problems. In *Political Studies Review*. 7(3): 319-321
- Maljers, F.A. (2002). *Fusies, overnames en allianties*. In: Bartel et al. (2002). *Fusies en acquisities. Fundamentele aspecten van fusies en acquisities*. Elsevier, Dordrecht.
- Meehl, P.E. (1987). *The Selfish Voter and the Thrown-Away Vote Argument*. In: *The American Political Science Review*. 71, 11-30.
- Meer, T. van der, Lubbe, R., van Elsas, E. et al. (2012). Bounded volatility in the Dutch electoral battlefield: A panel study on the structure of changing vote intentions in the Netherlands during 2006–2010. *Acta Politica*, 47(4): 333–355.
- Mettler, S. en M. Sorelle (2014). Policy Feedback Theory. In: Sabatier, P.A. en C.M. Weible eds.. *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder.
- Namenwirth, J.Z. (1973). *Wheels of Time and the Interdependence of Value Change in America*. In: *Journal of Interdisciplinary History*. 3: 649-683
- Nohrstedt, D en C. Weible (2010). The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*. 1(2): 1-32.
- Oliver, M.J. en H. Pemberton (2004). *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 17, 3: 415–441.
- Onderwijsraad (2005). *Variëteit in schaal. Keuzevrijheid, sociale samenhang en draagvlak bij grote onderwijsorganisaties*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2008). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2013). *Grenzen aan kleine scholen*. Den Haag.
- Ostrom, E. M. Cox en E. Schlager (2014). An assessment of the Individual Analysis and Development Framework and Introduction of the Social-Ecological Systems Framework. In: Sabatier, P.A. en C.M. Weible eds.. *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder.
- Ploeg, T.J. van der (1999). *Juridische keuzen bij de vormgeving van fusie en schaalvergroting*. In: Behoud en vernieuwing van identiteit. De toekomst van maatschappelijke organisaties in een tijd van fusies en schaalvergroting. J.P. Balkenende en T.J. van der Ploeg (red). Uitgeverij Lemma: Utrecht.
- Postma, J., K. Putters en H. van de Bovenkamp (2012). *Van optimale schaalgrootte naar legitieme schaalgrootte. Een analyse van het publieke debat over schaalgrootte in de zorg*. In: *Bestuurskunde*. 4 73-82.
- Postma, J. (2015). *Scaling care: an analysis of the structural, social and symbolic dimensions of scale in healthcare*. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Putters, K. (2001). *Geboeid Ondernemen. Een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg*. Proefschrift. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Quack, S. en M.L. Djelic (2005). Adaptation, Recombination and Reinforcement: the Story of Antitrust and Competition Law in Germany and Europe. In: Streeck, W. en K. Thelen ed. (2005). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.

Raijmakers, L.M. (2014). *Leidende Motieven bij Decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*. Proefschrift: Universiteit Leiden.

Rittel, H.W.J. & Weber M.M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*.

Ruiter, D.W.P en J.J.A. Thomassen (1981). *Omvang van gemeenten*. Enschede, Universiteit Twente/Instituut contact randgemeenten.

Rutgers, M. (2004). *Grondslagen van de bestuurskunde. Historie, begrippen en kennisintegratie*. Bussum: Coutinho.

Rousseau, J.J. *The Social Contract and Discourses*. Vertaald en introductie door G.D.H. Cole (1973). Dent: London en Melbourne, Everyman's library.

Sabatier, P.A. en H.C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press: Boulder.

Sabatier, P.A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. In: *Journal of European Public Policy*. 5(1): 98-130

Sabatier, P.A. en C.M. Weible eds. (2014). *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder.

Sap, J.W., A. Soeteman, W.J.M. van Veen (1997). *Identiteit en fusie. De spanning tussen overheidsbeleid en het belang van sociale verbanden*. Uitgeverij Lemma bv, Utrecht.

Sauer, W. (2013). *Sectorspecifiek mededingingsrecht en fusietoetsing*. In: *RegelMaat*, 28(2), 77-94.

Schenk, E.J.J (2007). Economie en strategie van de fusieparadox. In E.J.J. Schenk & R.A.I. van Frederikslust (Eds.), *Fusies en Acquisities. Fundamentele aspecten van fusies en acquisities* 67-139. Amsterdam: Elsevier.

Schenk, E.J.J (2007). Fusies: omvang, reikwijdte en trends—een internationale inventarisatie. In E.J.J. Schenk & R.A.I. van Frederikslust (Eds.), *Fusies en Acquisities. Fundamentele aspecten van fusies en acquisities* 38-66. Amsterdam: Elsevier.

SEOR (2010). *Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en schaalgrootte in het onderwijs*.

Scholten, P. (2011). *Framing Immigrant Integration. Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective*. Proefschrift: Amsterdam University Press.

SCP (1989). *Naar een schaalvergrotingsbeleid in het onderwijs? Een probleemverkenning*. Rijswijk.

SCP (1995). *Processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand*. Rijswijk.

SCP (2012). *Waar voor ons belastinggeld? Rijswijk*.

Schneider, A. L., H. Ingram en P. deLeon (2014). Democratic Policy Design. In: Sabatier, P.A. en C.M. Weible eds.. *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder.

Selznick, P. (1948). *Foundations of the Theory of Organization*. In: American Sociological Review. Vol. 13, 1: 25-35

Sijtsema, S.T. Goddijn, C.W.G. Wolf, N.A. Aarts, G.M.L. Tacken en J.A.A.M. Verstegen (2009). *Groot, groter, ... duurzaamst!?* Percepties van burgers ten aanzien van schaalgrootte en schaalvergroting in de agrarische sector.

Simkins, T. (1980). The Economics of Smalness: the case of small primary schools. In *Educational Studies*, Vol 6: 1. 79-91.

Skodvin, O-J (1999). Mergers in Higher Education – success or failure? *Tertiary Education and Management* 5: 65–80, 1999

Sluis, A. van, & Cachet, L. (2013). Op zoek naar een optimale schaal. De moeizame zoektocht naar balans tussen centraal en decentraal. In E. Devroe, P. Ponsaers, M. Easton, L. Cachet, G. Meershoek (eds.), *Schaalveranderingen. Cahiers Politiestudies nr. 26* (p. 13-32). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Smet, M. (2008). *Schaalvergroting in het Vlaams onderwijs?* In: Blank, J. P. et al. (2009). *Schaal op maat. Essays over schaalvergroting in zorg en onderwijs*. Shaker Publishing, Maastricht.

Smets, P. (2008). *Schaalgrootte in het onderwijs*. In: Blank, J. P. et al. (2009). *Schaal op maat. Essays over schaalvergroting in zorg en onderwijs*. Shaker Publishing, Maastricht.

Spies, D (2013). Explaining working-class support for extreme right parties: A party competition approach. *Acta Politica*. 48 (3): 296–325

Steen, M. van der (2009). *Een sterk verhaal. Een analyse van het discours over vergrijzing*. Lemma, Den Haag.

Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. van Twist en N. Chin-A-Fat (2014). *Schaal op maat. Een analyse van de vigerende theorieën en concepten van schaal. Working paper van de NSOB*.

Streeck, W. en K. Thelen ed. (2005). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.

Stone, D. (2011), *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, Third Revised Edition, New York/London: W.W. Norton & Company

Teisman, G.R. (2000). Models For Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds. In *Public Administration*. 78(4): 937–956.

Teisman, G., A. van Buuren en L. Gerrits (2008). *Managing Complex Governances Systems. Dynamics, Self-Organisation and Co-evolution in Public Investments*. Routledge: New York, London.

Top, G.J. van der (1960). *Samenvoeging van gemeenten. Analyse der parlementaire behandeling sinds 1851*. VUGA-boekerij/G.W. van der Wiel & Co, Arnhem.

Tromp, B. (1991). Het échec van het Marxisme? In Voorbij de ideologie. Zingeving en politiek na Fukuyama's Einde van de Geschiedenis. B. van Stokkom (red). Thomas More Academie. 83-93.

Tromp, B. (1995). *De wetenschap der politiek*. DSWO-press: Rijksuniversiteit Leiden.

Thomassen, J.J.A. (1991). *Politieke representatie*. In: Hedendaagse Democratie. J.J.A. Thomassen (red). Samson H.D., Tjeenk Willink: Alphen aan de Rijn.

Van der Twist, M.J.W. (1995). *Verbale vernieuwing. Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*. Proefschrift. VUGA uitgeverij BV, Den Haag.

Van der Twist, M.J.W. (2010). *Over (On)macht en (On)behagen in de beleidsadvisering*. Oratie, uitgeverij LEMMA, Den Haag.

Van der Twist, M.J.W., M. S. Schulz, J. Ferket, J. van der Scherpenisse en M. van der Steen (2013). *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gederland, Limburg en Overijssel*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Den Uyl 1978). *Inzicht in uitzicht. Opstellen over economie en politiek*.

Varkevisser, M. (2009). Patient choice, competition and antitrust enforcement in Dutch hospital markets. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Veld, Th. (1987). *Volksonderwijs en Leerplicht. Een historisch sociologisch onderzoek naar het ontstaan van de Nederlandse leerplicht 1860-1900*. Uitgeverij Eburon: Delft.

Venne, L. van de (2002). *Schaal in het primair onderwijs. Een studie naar de relatie tussen schaal en organisatie-effectiviteit*. Proefschrift. Amsterdam: Thela Thesis.

Verheijen, D.J.C. (2012). *De roep om de menselijke maat*. Proefschrift. Universiteit Tilburg.

Verschuren, P & H. Doorewaard (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Boom Lemma Uitgevers, Den Haag.

Verweel, P. en D. Kenneth (1995). *De Verborgene Dimensies: Cultuur en Macht in Fusies*. Utrecht: SWP.

Voerman, G. (1992). *Partijfusies in Nederland: een verkennend seismologisch onderzoek*. In: Jaarboek DNPP 1991. Voerman, G. (ed.). Groningen: DNPP, 123-148.

Vrijlandt, W.S. (2010). *Scholen werden hogescholen. De schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs in de jaren tachtig van de vorige eeuw*. Proefschrift: Rijksuniversiteit Groningen.

De Vries, M.S. (1996). Conjunctuurgolven in cultuur en beleid; 50 jaar volkshuisvestingsbeleid. In: O. van Heffen, P.J. Klok & M.S. de Vries, (red), *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling*. Van Gorcum: Assen. 71-92.

De Vries, M.S. (1999). Het idee van beleidsgeneraties: een aanzet tot het ontwikkelen van een positieve theorie over beleidsverandering. In: *Beleidswetenschap*. 13(3), 207-231.

De Vries, M.S. (1999). Developments in Europe. The idea of Policy Generations. In: *International Review of Administrative Sciences*. 65: 491-510.

Weber, M.(1952) The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism'

Weber, R.P. (1990). *Basic Content Analysis*. 2nd edition. Series: Quantitative Applications in the Social Sciences. A Sage university Paper. 49.

Weible, C.M. en P.A. Sabatier (2009). Coalitions, Science and Belief Change: Comparing Adversarial and Collaborative Policy Subsystems. In *The Policy Studies Journal*. 37 (2): 195-212.

Weible, C.M en T. Heikkila (2017). Policy Conflict Framework *Policy Sci.* 50:23–40

Willemse, R. (2001). *Het bestaandsrecht van de Nederlandse gemeente*. Proefschrift: Vrije Universiteit Amsterdam.

Wilson, V. and McPake, J. (1998) *Managing Change in Small Scottish Primary Schools*. Edinburgh: SCRE.

Wilson, V. (2009). Leading Small Scottish Primary Schools. Still a Unique Style? In *Educational Management Administration & Leadership*. Vol 37(6): 806–823

De Witte, K. en E. Dijkgraaf (2008). *Fusies versus benchmark in de Drinkwatersector*. ESB 11 januari 2008

Wolters, M. (1989). *Beleidsprocessen in historisch perspectief: de verhouding tussen rijk en gemeenten*. In: *Beleidswetenschap*. 1: 58-67.

Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. In: Sabatier, P.A. en C.M. Weible eds.. *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder.

Zuiderent-Jerak, T., Kool, T. & Rademakers J. (red.). (2012). *De relatie tussen volume en kwaliteit van zorg: tijd voor een brede benadering*. Utrecht/Nijmegen/Rotterdam: Consortium Onderzoek Kwaliteit van Zorg.

Samenvatting

Inleiding

In het politieke en beleidsmatige discours over de schaal van semipublieke instellingen zijn zorgen te horen over fusies. Er hebben zich incidenten voorgedaan met grote instellingen. Voorbeelden zijn Vestia in de sociale huursector, Meavita in de thuiszorg en InHolland, Amarantis en ROC Leiden in het onderwijs. Deze incidenten en fusies kunnen vanuit een economisch perspectief bekeken worden en dan is de vraag in welke mate schaalvoordelen of schaalnadelen op enig moment gaan domineren. Er wordt ook gesproken over een ‘geloof’ in de voordelen van schaalvergroting of behoud van kleinschaligheid. Sommigen stellen dat de gevestigde politiek lange tijd schaalvergroting en fusies heeft bevorderd, maar onder invloed van ‘populisme’ tot nieuw inzicht is gekomen.

Dit promotieonderzoek naar het schaalvergrotingsbeleid van de rijksoverheid in Nederland is ontstaan vanuit nieuwsgierigheid naar de vraag *hoe* er in de landelijke politiek besloten wordt over schaalvergroting of schaalverkleining van publieke en semipublieke organisaties. Het richt zich daarbij op de vraag *welke* dynamiek er is te zien in het schaalbeleid en *hoe* deze dynamiek begrepen kan worden. Net als bij andere maatschappelijke kwesties spelen daarbij vraagstukken rond rationaliteit en politiek, beleid en incidenten, beeldvorming en ideologie. De ‘casus schaalvergroting’ is er één uit vele die inzicht kan bieden in de processen van beleidsvorming en de invloed van politieke partijen op het overheidsbeleid. Het verwerven van theoretisch en empirisch inzicht in deze (politieke) beleidsprocessen is een nevenschikt doel van deze studie naar ‘de dynamiek van schaalpolitiek’.

Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan (a) kennis over de rol van de landelijke politiek bij schaalbeleid ten aanzien van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten *door* (b) onderzoek naar paradigmawijzigingen in het beleid tussen 1980 en 2017 en een verkenning van de mogelijke relatie met politieke, demografische en economische veranderingen. De centrale vraag is: *zijn er tussen 1980 en 2017 ingrijpende veranderingen geweest in het beleidsparadigma ten aanzien van de schaalgrootte van basisscholen, ziekenhuizen en gemeenten en zo ja, hoe zijn deze te verklaren?*

Theoretisch kader

In **hoofdstuk twee** is ingegaan op de perspectieven op schaal vanuit de politicologie, de economie, de organisatiesociologie en de bestuurskunde. Het vormt in elke discipline een klassiek vraagstuk. Uit de literatuur blijkt, dat er enerzijds zorgen zijn over een te kleine schaal en anderzijds zorgen over de nadelen van te ver doorgeslagen schaalvergroting. In dat licht wordt er vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines gezocht naar een optimum en wordt vaak geconstateerd dat dit onmogelijk te bepalen valt.

Schaal blijkt een theoretisch complex begrip. Er is sprake van een combinatie van verticale schaalniveaus (top/bodem) en horizontale schaalgrootte (klein/groot). Daarbij is van belang, dat sommigen schaal benaderen vanuit meetbare indicatoren – bijvoorbeeld econometristen - en anderen wijzen op het belang van perceptie en taalgebruik – vanuit de benadering van sociale constructie. Bij het maken van onderscheid tussen ‘hoog’ en ‘laag’ of ‘groot’ en ‘klein’ gaat het om begrippen, die een sterke normatieve en emotionele lading met zich mee brengen. In de verticale dimensie van schaal, de piramide, raakt de sociale constructie van schaal via taal aan ideologische opvattingen over de relatie tussen de kiezers en de gekozenen, de elite en het volk, de werkgevers en de werknemers, of de hogere klasse en de arbeidersklassen. En ook bij de horizontale dimensie van schaal, het verschil tussen ‘klein’ en ‘groot’, gaat het om begrippen, die veel emotie en connotaties oproepen. Grote organisaties worden al snel gezien als krachtiger en machtiger dan kleine organisaties, die worden gezien als kwetsbaar. Vanuit dit paradigma wordt schaalvergroting gelijk gesteld aan modernisering, groei en vooruitgang. Tegelijk is er een kleinschaligheidsparadigma. Dit perspectief hecht aan directe democratie, zoals in de Griekse stadsstaat, inspraak van onderop, ‘grassroots’-politics en ziet kleine organisaties als bron van innovatie, waarbij kleine organisaties ruimte bieden voor het behoud van identiteiten en heterogeniteit.

Bovendien is er veel debat over processen van *schaalverandering*, vooral schaalvergroting. Dit proces van schaalvergroting lijkt onlosmakelijk verbonden met modernisering. Deze trend heeft positieve kanten, maar ten aanzien van schaalvergroting zijn er tevens zorgen. Bij de groeiende schaal van natiestaten en globalisering ontstaan vanuit de politicologie vraagtekens rond hun vermogen om democratisch te blijven (Dahl en Tufte, 1973). Bij de groeiende schaal van enkele (grote) bedrijven ontstaan op macroniveau zorgen over het functioneren van een markt en het in toenemende mate behalen van economische schaalnadelen en missen van schaalvoordelen met belastinggeld (Schenk, 2002; Blank, 2015). En bij de toenemende schaalvergroting ontstaan vanuit de sociologie zorgen over de ‘ijzeren kooi’ waarin mensen moeten leven en de ‘kolonisering van de leefwereld’ (Weber, 1952; Habermas, 1982). Er zijn zorgen over pluriformiteit en homogenisering (DiMaggio en Powell, 1983). Op mesoniveau zijn er vragen over de schaal van organisaties en de gevolgen van krimp en groei voor de levensvatbaarheid en de productiviteit, of de gevolgen van een fusie voor de aandeelhouders (Schenk, 2002). Op microniveau zijn er zorgen over de ruimte voor medewerkers en burgers, patiënten, cliënten en leerlingen en de menselijke maat (Hannah en Freeman, 1977; Buitendam en Van Hoof, 1983).

In **hoofdstuk drie** is op basis van eerder onderzoek geconstateerd, dat het patroon van bestuurlijke schaalvergroting domineert (Blank, 2015). Bij verkozen publieke besturen zijn het de gemeenten en waterschappen waar sinds enkele decennia fusies en schaalvergroting plaatsvinden. Ook voor de - benoemde - publieke besturen van de politie, de brandweer, de rechtspraak en het openbaar ministerie geldt dat er een opschaling heeft plaatsgevonden. En bij de semipublieke sectoren is eveneens bestuurlijke schaalvergroting opgetreden.

Schaalvergroting is daarbij mede bevorderd doordat de landelijke overheid fusies heeft gestimuleerd en afgedwongen. Dit beleid draagt bij aan fusiegolven.

Schaalvergroting is weliswaar dominant, maar er zijn ook andere schaalbewegingen. Recent is bij het beleid ten aanzien van de woningcorporaties sprake van een dubbele schaalbeweging, waarbij enerzijds wordt gestreefd naar schaalverkleining van te grote eenheden en anderzijds druk is richting schaalvergroting van kleinere corporaties (Coenen, 2012). Zo ontstaat beleid dat tendeert naar organisaties van 'gemiddelde omvang'. Er zijn ook onderzoekers die wijzen op schaalbeleid, waarbij er zowel convergerende als divergerende tendensen zijn. In sommige landen wordt in het politiebestedel het regionale niveau weggedrukt en het landelijke en lokale niveau versterkt (Van Sluis en Cachet, 2013).

Uit meer historische en bestuurskundige analyses blijkt daarnaast dat er tussen natiestaat en gemeenten sprake is van golfbewegingen. Daarbij wordt er een tijd gecentraliseerd om dan over te gaan tot decentralisatie (De Vries, 2000). Recent historisch wetgevingsonderzoek laat bij een viertal sectoren zien, dat golfbewegingen in decentralisatie niet synchroon in tijd verlopen (Raijmakers, 2014).

Er kunnen diverse kanttekeningen worden gemaakt bij het eerdere onderzoek naar het schaalbeleid van de overheid in Nederland. Ten eerste hebben veel analyses een beperkte tijdsspanne en richten zij zich veelal op bijvoorbeeld de fase van het stimuleren van fusies, zoals dat in de jaren tachtig en negentig gebeurde. Is het beeld van de overheid die fusies afdwingt nog wel actueel en doet dat recht aan het beleid over een langere tijdsperiode bekeken? Ten tweede ligt de focus van eerder bestuurskundig onderzoek naar schaalbeleid sterk op de verticale dimensie van het openbaar bestuur in termen van schaalniveaus, vooral de schaalpolitiek ten aanzien van het Europese, nationale, provinciale en lokale bestuursniveau. Er heeft beperkt onderzoek plaatsgevonden naar de vraag wat de dynamiek is van het overheidsbeleid ten aanzien van de 'horizontale dimensie' van schaal, ofwel het verschil tussen kleine en grote organisaties binnen een sector. Ten derde, is het onderzoek overwegend beschrijvend van aard en biedt het zelden inzicht in mogelijke bronnen van beleidsverandering. Ten vierde is er nauwelijks onderzoek gedaan naar (gelijktijdige) veranderingen in het schaalbeleid ten aanzien van organisaties in verschillende sectoren, uitgezonderd één studie waar meer sectoren over een langere tijdsspanne systematisch zijn vergeleken (Raijmakers, 2014).

In **hoofdstuk vier** is ingegaan op theorie over de veranderlijkheid van overheidsbeleid. In die theorie worden de metaforen van evolutie en revolutie gebruikt (e.g. Hall, 1993; Olivier en Pemberton, 2004; Teisman et al., 2008). Bij evolutie wordt de suggestie gewekt van een langzaam en gestaag veranderingsproces dat op natuurlijke wijze leidt tot het overleven van het sterkste beleid en het uitsterven van zwakkere elementen. Bij de metafoor van revolutie past het beeld van een langdurige, stabiele fase, waarbij de elite zich onvoldoende aanpast aan veranderingen in de samenleving. Daardoor bouwt druk op zodat slechts de mogelijkheid van schoksgewijze verandering resteert. Bijpassende metaforen zijn de aardverschuiving of vulkaanuitbarsting (Baumgartner en Jones, 1993; 2014).

De verklaring van ingrijpende beleidsverandering is complex (Weible, 2014). Geen model is bij voorbaat de beste om ingrijpende veranderingen in (schaal)beleid mee te onderzoeken (Cairny en Heikkila, 2014). Het toepassen van een beperkt aantal modellen helpt om blikvernaauwing te voorkomen. De modellen vormen zo ‘lenzen’ waarmee de onderzoeker op verschillende manieren naar de werkelijkheid kan kijken (Van Twist, 1994). Er is gekozen voor drie modellen. Het *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993) en het *Punctuated Equilibrium-model* (Baumgartner et al., 2014) zijn in de laatste decennia gangbaar geworden in de bestuurskunde, onder andere getuige het aantal publicaties dat oploopt tot vele honderden (Cairney en Heikkila, 2014). Bij de nadere bestudering van deze theorieën is gebleken, dat zij zich concentreren op het verklaren van ingrijpende beleidsveranderingen binnen één beleidsnetwerk of maatschappelijk veld. Doel van dit promotieonderzoek was om ook te kijken naar de mate waarin sprake is van een gelijktijdige verandering in dezelfde richting bij meerdere sectoren. Daarom is tevens het - internationaal gezien - minder bekende model van *Policy Generations* gehanteerd dat de nadruk legt op *gelijktijdige verandering bij twee of meer beleidsnetwerken* (De Vries, 1999). Het Advocacy Coalition-framework gaat er samengevat vanuit dat binnen elk beleidssubstelsysteem minstens twee voorspraak-coalities een bepaald beleid voorstaan. Deze coalities formeren zich op basis van geloofsovertuigingen. Wetenschappelijke kennis en inzichten hebben een rol via experts, ambtenaren, private en maatschappelijke organisaties en overheden (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993). Dit meer sociaal-constructivistische en politicologische perspectief wijst op beleidsverandering als resultaat van een machtsstrijd en samenwerking tussen voorspraak-coalities of discourscoalities.

Het Punctuated Equilibrium-model wijst erop dat binnen beleidssubsystemen veelal ‘ijzeren driehoeken’ domineren: gemeenschappen van specialisten die opereren buiten de politieke ‘spotlights’ (Baumgartner et al., 2014). Er is sprake van *negatieve feedback*, zoals een thermostaat de kamertemperatuur stabiel houdt. Het gaat om: “*the politics of equilibrium*” (Baumgartner et al., 2014: 67). De centrale gedachte is dat de opkomst van een nieuw ‘beleidsbeeld’ de gevestigde orde ondermijnt. Op het kritieke kruispunt van paden kan door positieve feedback een ander pad worden ingeslagen. Door kleine zandkorreltjes op een hoop te laten vallen, ontstaat een ophopende berg totdat een punt van *onderbroken evenwicht* wordt bereikt en een groot deel plots verschuift. Het beleid in subsystemen loopt vast. Het monopolie van specialisten wordt doorbroken en de landelijke politiek kan ingrijpen. “*Macropolitics is the politics of punctuation*” (Baumgartner et al., 2014). Voor vrijwel alle beleidsproblemen geldt dat zij op enig moment op de macro-politieke agenda belanden. De ontevreden minderheden kunnen dan invloed uitoefenen.

Het model van ‘Policy Generations’ gaat ervan uit dat bepaalde problemen worden verwaarloosd doordat de aandacht van het openbaar bestuur noodgedwongen uitgaat naar een ander aspect (De Vries, 1999). Met een beleidsgeneratie wordt een periode bedoeld waarin één en hetzelfde beleidsaspect in alle beleidssectoren tot hoofdcriterium voor de beoordeling van het beleid wordt. Beleidsaspecten zijn dominante eisen, zoals doelmatigheid of interactief beleid. In het beleidsproces leidt dit ertoe dat sommige

aspecten, zoals inspraak of efficiency, overdreven aandacht zullen krijgen gedurende een bepaalde tijdspanne, terwijl andere aspecten onderbelicht blijven. Dit beleid roept zijn eigen antireactie op. De reden dat in verschillende sectoren één aspect dominant wordt in een bepaalde tijd, hangt samen met 'beleidslenen' en leren via imitatie (DiMaggio en Powell, 1983; Berry en Berry, 2014).

Er is tussen deze modellen consensus over het concept van een ingrijpende beleidsverandering. Hierbij verandert de probleemdefinitie met als gevolg ook ingrijpende wijziging van de beleidsdoelen en beleidsinstrumenten. Er is ook consensus over de frequentie waarmee deze paradigma's wijzigen, namelijk niet vaker dan eens in de tien jaar (Hall, 1993; Sabatier en Jenkins, 1993; Sabatier, 1997). Daarbij moet op vier indicatoren verandering zichtbaar zijn, namelijk in (a) het dominante 'cognitieve frame', (b) de formele beleidsdoelen, (c) de ingezette beleidsinstrumenten, zoals wet- en regelgeving en geld, en (d) veranderingen in de rollen van organisaties die het beleid uitvoeren (Kern et al., 2014).

Onderzoeksopzet

In **hoofdstuk vijf** wordt de opzet van het promotieonderzoek beschreven. Er is gekozen voor een vergelijking van de beleidsdynamiek in een drietal sectoren: (a) het basisonderwijs en schoolbesturen en scholen, (b) de curatieve zorgsector en ziekenhuizen en (c) het lokaal bestuur en gemeenten. Dit geeft meer mogelijkheden om zowel de dynamiek in schaalpolitiek als achterliggende mechanismen bloot te leggen. Er is spreiding over drie bewindspersonen en departementen en daarmee beleidsnetwerken, die variëren qua juridisch kader (publiek, semipubliek en privaat) en marktwerking. In lijn met aanbevelingen vanuit bestuurskundige, economische en organisatiesociologische theorieën over beleidsverandering, economische verandering en organisatieverandering is ervoor gekozen de dynamiek te onderzoeken over een periode van circa dertig tot veertig jaar (Koppenjan, 1993; Hoogerwerf, 2003; Namenwirth, 1977; Hall, 1993; Hannah en Freeman, 1977). Als startpunt voor het onderzoek is 1980 gekozen. De meest actuele data hebben betrekking op verkiezingsprogramma's voor 2017 en het regeerakkoord van het derde kabinet Rutte. Het proces van schaalvergroting van schoolbesturen en basisscholen, ziekenhuizen en gemeentebesturen is in beeld gebracht op basis van statistieken en feiten en cijfers uit eerder onderzoek.

Het meten van beleidsparadigma's gaat uit van vier indicatoren (a) het 'frame' ten aanzien van schaal, (b) doelen van schaalbeleid, (c) de instrumenten voor schaalbeleid en (d) de regulerende instituties binnen het schaalbeleid (Hall, 1993; Olivier en Pemberton, 2004; Kern et al, 2015). Ten aanzien van de politieke voorspraak-coalities is er op basis van literatuurstudie voor gekozen om politieke partijen te zien als vertegenwoordigers van politieke hoofdstromingen: de confessionelen, de liberalen, de sociaaldemocraten en de nationaalpopulisten. De coalitievorming tussen partijen in het parlement is onderzocht aan de hand van verkiezingsprogramma's, uitspraken van woordvoerders van partijen tijdens debatten in het parlement en het stemgedrag bij relevante moties en wetgeving. Als

mogelijke bronnen voor verandering van beleidsparadigma's en dominante coalities in de Tweede Kamer is onderzoek gedaan naar de relatie met veranderende verkiezingsuitslagen, demografische en economische veranderingen en schaalincidenten.

Beantwoording van de onderzoeksvragen: resultaten

De eerste onderzoeksvraag luidde: *“In hoeverre is in het basisonderwijs, de ziekenhuissector en het lokaal bestuur sprake van schaalvergroting, schaalverkleining of schaalstabiliteit?”* Het antwoord, zoals onderbouwd in **hoofdstuk zes**, is dat in deze drie sectoren tussen 1980 en 2017 sprake is van een dominant patroon van schaalvergroting. Dit patroon vloeit voort uit een langere, historische ontwikkeling. Wat we ‘klein’ en ‘groot’ noemen verschuift gestaag en over een periode van decennia. Voor gemeenten is de minimale norm opgeschoven van duizend inwoners medio negentiende eeuw, tot tienduizend inwoners in de jaren zestig en tot honderdduizend inwoners in de recente kabinetsperiode. Voor ziekenhuizen is de minimale norm opgeschoven van zestien ziekenhuisbedden aan het begin van de eeuw naar honderd bedden in de jaren zestig tot circa tweehonderdvijftig bedden in de jaren negentig. Voor basisscholen verschuiven de normen ten aanzien van wat we ‘groot’ noemen. Daar waar in het basisonderwijs aan het begin van de twintigste eeuw een school van vierhonderd leerlingen onrealistisch groot werd genoemd, zijn er in de afgelopen decennia steeds meer scholen gekomen van deze omvang. Ze worden ‘gewoon’. In de twintigste eeuw groeit de verzorgingsstaat en ontstaat schaalvergrotingsbeleid. Daarbij treedt schaalvergroting deels autonoom op – door demografische veranderingen, waaronder bevolkingsgroei. Voor een belangrijk deel is schaalvergroting ook het gevolg van de keuze om te fuseren. Dit ‘fusiefenomeen’ is een historisch gezien relatief nieuwe ontwikkeling. De recente schaalontwikkelingen hebben diepe wortels. In het onderwijs vindt de meeste discussie plaats over fusies tussen openbaar en bijzonder onderwijs: dit onderscheid en de gevoeligheid ervan stamt uit de middeleeuwen en weerspiegelt het belang van de katholieke kerk, de opkomst van de steden en later de reformatie. Ook bij de ziekenhuizen speelt het verschil tussen het openbaar en grootschaliger georganiseerd aanbod, vooral gericht op minder bedden, en het meer op levensbeschouwelijke aard georiënteerde ziekenhuisaanbod. En in het openbaar bestuur wordt het ‘huis van Thorbecke’ met zijn drie lagen ingericht, waarbij vanaf het midden van de negentiende eeuw discussie ontstaat over kleine gemeenten.

De tweede onderzoeksvraag luidde: *“Is er in de sectoren sprake geweest van één of meer wijzigingen in het dominante beleidsparadigma ten aanzien van schaal? Zo ja, hoe zijn deze paradigma's te typeren? En treden deze veranderingen gelijktijdig op, of kent elke sector zijn eigen dynamiek?”* In **hoofdstuk zeven** is uitgebreid verslag gedaan van de wijze waarop het dominante paradigma van regeringen is veranderd. Deze paradigmawijzigingen zijn te typeren als een beweging van (a) *schaalvergrotingsbeleid* in de jaren tachtig en negentig onder kabinetten Van Agt, Lubbers en Kok, naar (b) *kleinschaligheidsbeleid* onder

kabinetten Balkenende en (c) een meer diffuus beeld van *dubbele schaalbewegingen* onder de kabinetten Rutte, waarbij schaalvergroting weer steeds vaker als oplossing wordt gezien. De onderzoeksresultaten tonen kortom het beeld van een *schaalpendule van groot naar klein en weer terug*. Dit in lijn met eerder onderzoek naar de verticale dimensie van schaalbeleid, waar sprake is van centralisatie en decentralisatie (De Vries, 2001).

In de jaren tachtig en negentig is sprake geweest van een dominant beleidsparadigma waarin schaalvergroting als een wenselijke oplossing is gezien voor beleidsproblemen. Dit schaalvergrotingsbeleid is gevoerd door centrumrechtse, centrumlinkse en paarse kabinetten onder leiding van de premiers Van Agt, Lubbers en Kok. Bij nadere beschouwing zijn deze kabinetten bezig met schaalvergrotingsbeleid dat gestart is in de jaren zestig.

Kleine scholen, ziekenhuizen en gemeenten worden in dit cognitieve framework gezien als een maatschappelijk probleem. De overheid heeft fusies met meer of minder zachte hand afgedwongen, zowel in het basisonderwijs als bij ziekenhuizen en gemeenten.

Eind jaren negentig komt het dominante paradigma van schaalvergroting steeds verder onder druk te staan en zijn kritischer geluiden te horen over dit schaalbeleid. Het dominant wordende kleinschaligheidsparadigma gaat gepaard met het in toenemende mate hanteren van de schaalmetafoor van de menselijke maat. De verandering is duidelijk zichtbaar in 2002, waarin het CDA samen met de VVD en de politieke nazaten van Pim Fortuijn een regering vormt.

Vanaf 2012 wordt het beeld meer diffuus. In de zorg wordt een *“dubbele schaalbeweging”* verder doorgevoerd, waarbij er druk komt te leggen op ziekenhuizen om topzorg, spoedeisende eerstehulp en verloskundige zorg te concentreren. Tegelijk vindt deconcentratie plaats richting de ‘eerste en anderhalve lijn’. In het basisonderwijs ontstaat een ander soort *“dubbele schaalbeweging”* onder het tweede kabinet Rutte als fusies van kleine scholen worden gestimuleerd, vooral in krimpgebieden, en de ‘cultuur van groeien om te groeien’ moet worden doorbroken. Voor gemeenten ligt het accent sterk op schaalvergroting via een verhoging van de norm naar honderdduizend inwoners.

De derde onderzoeksvraag luidde: *“In hoeverre hangen ingrijpende paradigma-veranderingen samen met het vervangen van een eerdere dominante voorspraak-coalitie door een andere?”* In **hoofdstuk acht** is uitgebreid beschreven hoe politieke partijen in de Haagse arena van de Tweede Kamer met elkaar tot coalitievorming zijn overgegaan en hoe deze coalities in de tijd zijn veranderd. Een eerste hoofdconclusie is dat de opvattingen van politieke partijen ten aanzien van schaal in sterke mate ideologisch van aard zijn. De traditionele links-rechts dimensie speelt een rol. Daarnaast is er een tweede politieke dimensie bij schaalbeleid, die raakt aan conservatisme en moderniteit. Het gaat niet om oppervlakkige opvattingen, die zich naar gelang de ‘waan van de dag’ plooiën.

De tweede hoofdconclusie is dat er tussen 1980 en 2016 in de geregeld terugkerende politieke debatten over schaal drie coalities ontstaan: (a) evidente voorstanders van het dominante schaalbeleid, (b) gematigden die niet warm lopen voor het beleid, maar er evenmin ernstige bezwaren tegen hebben en (c) evidente tegenstanders van het dominante

schaalbeleid. Het zijn de liberalen, vooral de VVD en in iets mindere mate D66, die overwegend vóór schaalvergrotingsbeleid hebben gestemd en tegen maatregelen om fusies aan banden te leggen door regulering en toezicht van de rijksoverheid. En het zijn de klein-linkse partijen (de PPR, PSP, CPN, EVP, SP, GL en PvdD), de kleinere confessionele partijen (SGP, RPF, GPV en CU) en vanaf de millenniumwisseling de nationaal-populistische partijen (LPF, LN, PVV) die overwegend tegen schaalvergrotingsbeleid hebben gestemd en voorstellen hebben gedaan richting schaalverkleining en het afremmen van fusies. Tussenin staan de PvdA en het CDA.

Veranderingen in de machtsbalans tussen voorspraak-coalities, die maken dat de ene coalitie dominant wordt boven een andere coalitie, ontstaan door twee factoren. Ten eerste doordat grotere middenpartijen van positie veranderen en daarmee van discourscoalitie wisselen, zoals het CDA en de PvdA enkele keren hebben gedaan. Een tweede factor is de openheid van het politieke systeem in Nederland, die de opkomst van nieuwe partijen mogelijk maakt. Vanaf de millenniumwisseling krijgen partijen met een populistisch en revolutionair schaaldiscours toegang tot het parlement, zoals de Socialistische Partij, de Lijst Pim Fortuijn, Leefbaar Nederland en de PVV. Hierdoor is vanaf circa 1994 tot en met 2010 de politieke voorspraak-coalitie in macht gegroeid, die zich in steeds fellere bewoordingen uitlaat over schaalvergroting. De nieuwe populisten hebben zich daarbij aangesloten bij de kleinere partijen aan de linkerzijde van het spectrum, zoals GroenLinks, en ter rechterzijde, de ChristenUnie en de SGP, die zich al vanaf de jaren tachtig verenigden in een discourscoalitie voor behoud van kleine besturen.

De vierde onderzoeksvraag luidde: “Bestaat er een relatie tussen verkiezingsuitslagen, economische veranderingen, demografische veranderingen en toenemende schaalincidenten en eventuele kantelingen in het dominante beleidsparadigma op schaal?” De beantwoording van deze vraag vindt plaats in **hoofdstuk negen**. De veranderingen in de dominantie van voorspraak-coalities in het parlement ten aanzien van schaal kunnen geduid worden uit de invloed van ‘kritieke verkiezingen’ in combinatie met de economische conjunctuur. Verkiezingen hebben bijgedragen aan het ingrijpend veranderen van beleid, vooral bij een ingrijpende verandering van de samenstelling van het parlement en de regering. Voorbeelden zijn de overgang van de door confessionelen gedomineerde kabinetten Lubbers naar de niet-confessionele Paarse kabinetten in 1994, de overgang van Paars naar de kabinetten Balkenende in 2002 en de overgang naar de meer door liberalen gedomineerde kabinetten Rutte in 2010. Fors zetelverlies van het CDA (in 1994 en 1998) en van de PvdA (in 2002 en 2003) heeft ervoor gezorgd, dat deze partijen zich zijn gaan heroriënteren op hun ideologische wortels. Daarbij komt dat ten tijde van de kabinetten Balkenende lange tijd sprake was van een economische groei. Onder deze omstandigheden kon het verhaal van de menselijke maat aan kracht winnen.

De omslag in het denken onder de kabinetten Balkenende heeft verder deels te maken met de opkomst van de politieke entrepreneur Pim Fortuyn. Zijn discours over de menselijke maat bouwde voort op een discours dat vanaf medio jaren negentig steeds luider werd

verkondigd, bijvoorbeeld door de Socialistische Partij en het CDA. Ook D66 en de PvdA pleitten vanaf circa 1995 steeds vaker voor terughoudendheid met het stimuleren van schaalvergroting en fusies. Bij de verkiezingen van 2002 vindt kortom breder, onderhuids opgebouwde spanning een uitweg.

Onder een aanhoudende ongunstige economie, vanaf 2008 tot en met 2012, komen de liberalen vanaf 2010 als grootste partij in de regering en nemen zij onder leiding van premier Mark Rutte een stevige positie in. Daarbij verandert ook bij andere partijen de toon van de muziek en is er brede politieke consensus, uitgezonderd enkele partijen, dat het kabinet moet overgaan tot forse bezuinigingen. Binnen deze context verliest het verhaal van de menselijke maat aan politieke kracht en vallen ook de middelen weg. Het schaalvergrotingsverhaal wordt weer dominant. Op veel punten keert daarmee het discours terug, zoals dat in de jaren tachtig werd gevoerd, bijvoorbeeld over decentralisatie vanuit het rijk met het oog op het realiseren van bezuinigingen en besparingen.

De paradigmaveranderingen in het schaalbeleid kunnen niet eenvoudig begrepen worden uit demografische veranderingen. De drie sectoren hebben te maken met geheel verschillende veranderingen. Er zijn wisselkoersen van groei en krimp in het basisonderwijs. Bij de ziekenhuizen vindt snelle en soms onstuimige groei plaats van de zorgvraag. Gemeenten hebben gemiddeld genomen te maken met zeer gestage en langzame groei van de bevolking. Desondanks vertoont het schaalbeleid dezelfde verandering. Ook vanuit het nationale krimpbeleid, zoals dat vanaf 2008 tot en met 2016 is gevoerd, is geen systematische invloed te zien op het denken over schaal. Binnen de kaders van dit krimpbeleid ontstaat extra politieke en beleidsmatige druk op kleine scholen om de deuren te sluiten, moeten kleine, ‘gevoelige’ streekziekenhuizen behouden blijven en krijgen zij additionele middelen van de rijksoverheid, en blijven plattelandsgemeenten buiten schot.

Incidenten met grote instellingen, zoals ABN Amro en ING, de ziekenhuizen in de Flevopolder en Zeeland, zorginstellingen Philadelphia en MeaVita, woningcorporatie Vestia, hogeschool InHolland, ROC Amarantis, BOOR en ROC Leiden, hebben evenmin een doorslaggevende rol gespeeld in het veranderen van het dominante beleidsparadigma. Deze incidenten zijn zich pas gaan voordoen *nadat* dit paradigma vanaf circa 2002 al was omgeslagen. De dominante coalitie is in staat gebleken de commotie te absorberen.

Beleidsparadigma's: theorie- en instrumentontwikkeling

Hoofdstuk tien bevat een nadere analyse van het empirisch materiaal conform de gekozen bestuurskundige theorieën over verandering van dominante beleidsparadigma's in overheidsbeleid. Deze analyse start met de constatering, dat de ‘vier indicatoren’-benadering adequaat is gebleken om ‘grote paradigmaveranderingen’ te kunnen onderscheiden van kleinere (Hall, 1993; Olivier en Pemberton, 2004; Kern et al, 2015).

De breuk met het schaalvergrotingsbeleid uit de jaren tachtig en negentig, is gezien vanuit de theoretische lenzen van (a) het *Advocacy Coalition*-framework, (b) het '*Punctuated Equilibrium*'-model en (c) het model van '*Policy Generations*'. Het perspectief van het Advocacy Coalition-framework heeft eraan bijgedragen om de 'zwarte doos' van het politieke besluitvormingsproces open te maken (Olivier en Pemberton, 2004). Opvallend is dat er in een meerpartijstelsel als Nederland veelal drie in plaats van twee coalities ontstaan. De openheid van het politieke stelsel faciliteert ingrijpende verandering doordat nieuwkomers toetreden tot de arena.

De veranderingen in het schaalbeleid, namelijk lange periode van stabiliteit en een schoksgewijze ingrijpende verandering, passen het Punctuated-Equilibrium-model (Baumgartner en Jones, 1993; 2014). Bij de verwachte causaliteit zijn vraagtekens te plaatsen. Schaalbeleid is niet het domein gebleken van van experts in niet-politieke beleidsnetwerken, aangezien ook in de landelijke politieke arena het debat over schaal intensief en doorlopend gaande is. En incidenten hebben niet bijgedragen aan toegang tot de politieke arena van minderheidsgroepen.

Het model van Policy Generations (De Vries, 1999) is van toegevoegde waarde gebleken, omdat zo de overeenkomsten in de drie sectoren naar voren kwamen. Daarbij legt het model de focus op de verklaring van nieuw beleid als antireactie op staand beleid en gelijktijdige verandering in meerdere sectoren door uitwisseling van leerervaringen.

Als het gaat om vervolgstappen in bestuurskundige theorievorming over ingrijpende beleidsverandering wordt aanbevolen om inzichten uit het Advocacy Coalition-framework en het model van beleidsgeneraties met elkaar te combineren. De combinatie van een beleidsinhoudelijk netwerk en een aspect-georiënteerd netwerk leidt tot een 'beleidsmatrix'-model. Door geografische schaal als dimensie toe te voegen, ontstaat een driedimensionale structuur, ofwel een kubusvorm. De beleidskubus kan worden gevisualiseerd aan de hand van de metafoor van de 'Rubiks kubus', waarbij het doel is om de kleuren op zes vlakken synchroon te laten lopen. Dit onderzoek heeft laten zien, dat er gelijktijdige draaibewegingen zijn opgetreden als het gaat om schaalbeleid binnen het onderwijs, de zorg en het lokaal bestuur. Deze bewegingen vinden plaats onder invloed van kritieke verkiezingen, veranderingen van regeringen en de economische conjunctuur.

Voor verdere theorievorming naar beleidsverandering betekent dit, dat bestuurskundigen enerzijds moeten oppassen voor een zo grote complexiteit dat een theorie over beleidsverandering uitmondt in een beeld van chaotische onvoorspelbaarheid zonder leervermogen voor de overheid (Teisman et al., 2008). Bestuurskundigen moeten eveneens oppassen voor een te simpele voorstelling van zaken door modellen toe te passen in single-casestudies en te focussen op één sector met één netwerk en één crisis, zonder rekening te houden met geneste én gekruiste systemen als context binnen de beleidskubus.

Een tweede aanbeveling betreft de wijze waarop de bestuurskunde omgaat met het registreren en onderscheiden van kleine grote beleidsveranderingen en het gebruikte meetinstrumentarium Volgens de theorie is voor een ingrijpende beleidsverandering het 'cognitieve framework' een cruciale factor, maar deze heeft de kenmerken van een

‘gestaltt’ (Hall, 1993). Pogingen om via bijvoorbeeld budgettaire indicatoren een harder meetinstrument te krijgen, zijn begrijpelijk. Er lijkt ruimte voor tussenvarianten, die de rijke benadering van beleidsparadigma’s en kwantitatieve metingen integreren.

Goed schaalbeleid: conclusies en aanbevelingen

In **hoofdstuk elf** worden algemene conclusies getrokken. Fusies en andere vormen van bestuurlijke schaalvergroting zijn manieren om de organisatie, het bedrijf of het politieke systeem krachtiger te maken. Een grotere schaal staat symbool voor meer kwaliteit, doelmatigheid en bestuurskracht. Er is kortom sprake van een ‘geloof in schaalvergroting’. Door de overwegend emotionele associatie van een grotere schaalomvang met grotere kracht en het streven naar meer invloed en zichtbaarheid op hogere schaalniveaus ontstaat een doorlopende druk op organisaties om te groeien en te fuseren. Bestuurders imiteren daarbij elkaars gedrag (DiMaggio en Powel, 1977; Schenk, 2002). Dit promotieonderzoek heeft laten zien dat in vrijwel alle publieke en semipublieke sectoren bestuurlijke schaalvergroting al decennia lang de norm is.

Er is daarbij rond schaal een dilemma dat het karakter heeft van een smal pad tussen twee ‘gevaaren’ en twee tegengestelde paradigma’s, bekend onder de noemers ‘big is beautiful’ en ‘klein is fijn’. De hang naar schaalvergroting lijkt ingegeven door weinig realistische en romantische toekomstbeelden, waarin een emotioneel dreigbeeld domineert van ‘falen’ tenzij via fusies kleine organisaties toekomstbestendig worden gemaakt. De hang naar een terugkeer naar kleinschaligheid lijkt ingegeven door even romantische beelden over het verleden en de toekomst en dreigbeelden van ‘molochen’.

Sommigen stellen dat de gevestigde politiek onder invloed van ‘populisme’, media en incidenten tot inzicht is gekomen. Deze lezing van de politieke geschiedenis klopt in ieder geval niet: de kleine confessionele partijen, de kleine linkse partijen en het CDA hebben van oudsher aandacht gevraagd voor nadelen van schaalvergroting en de paradigmaverandering in de Nederlandse politiek rond de millenniumwisseling is al in gang gezet jaren vóór de opkomst van Pim Fortuyn. Een andere lezing is dat na jarenlang schaalvergroting te hebben aangemoedigd, de politiek is teruggekomen op een collectieve blinde vlek. Dit promotieonderzoek heeft geleerd, dat ook deze bewering onvoldoende basis vindt in de empirie. Na een periode van circa tien jaar waarin kleinschaligheid het dominante paradigma is geworden, zwaait de pendule van het schaalbeleid weer terug.

Kort samengevat is er in een periode van bijna vier decennia slechts één evidente wijziging van het dominante beleidsparadigma geweest, namelijk bij de overgang naar de kabinetten Balkenende rond de millenniumwisseling. In de afgelopen jaren, vanaf circa 2012, tekent zich een nieuwe paradigma-wijziging af in het overheidsbeleid ten aanzien van schaal, maar de geschiedenis is vermoedelijk nog te recent om duidelijke conclusies te kunnen trekken over de aard en richting van deze veranderingen in het schaalbeleid. Grote politieke veranderingen, zoals partijcrisis bij de confessionele partijen en sociaaldemocraten en de

opkomst van het nationaal-populisme, hebben de wijziging van het dominante paradigma in het schaalbeleid van de nationale overheid mogelijk maakt. De bijbehorende machtswisselingen zijn daarbij gepaard gegaan met grote economische verandering, die de politiek gedreven beleidsverandering extra vaart heeft gegeven.

Schaalvergroting is een olietanker die al lange tijd, samen met de bredere, maatschappelijke modernisering, de kant opvaart richting steeds grotere politieke, publieke en semipublieke bestuurlijke eenheden. *Tegelijkertijd* is er in het politieke discours en het overheidsbeleid tussen 1980 en 2017 sprake geweest van een slingerbeweging, waarbij schaalvergroting in een sterk beleidsverhaal als overwegend positief wordt gezien en aangemoedigd, gevolgd door een interveniërend verhaal gericht op terugkeer naar de menselijke maat, waarna de slinger weer richting schaalvergroting lijkt te bewegen.

Als het gaat om aanbevelingen voor de beleidspraktijk focust het proefschrift verder op de vraag wanneer nu gesproken kan worden van goed schaalbeleid. Grenzen aan de groei lijken er voorlopig nauwelijks te zijn. In dit onderzoek is gebleken dat hedendaagse regeringen – met vakministers aan het stuur als het gaat om sectoren zoals de zorg, het onderwijs of het lokaal bestuur – in discussies over schaal voor dilemma's staan. In de klassieke Griekse mythologie wordt een dilemma uitgebeeld via de keuze van de held Odysseus, die met zijn boot op zee moet kiezen tussen een route langs twee monsters. Scylla wordt uitgebeeld als een rots en Charybdis is de draaikolk. Dergelijke dilemma's zijn vaker signaleerd in schaalbeleid (Van der Top, 1960).

Er spelen inhoudelijke dilemma's bij keuzes rond schaal, maar het vraagstuk is tevens een politiek dilemma. Als een bewindspersoon ervoor kiest om fusies en schaalvergroting aan te moedigen of niet in de weg te staan, dan wordt hij of zij kwetsbaar voor kritiek vanuit het kamp dat fusies en schaalvergroting als een gevaar beschouwd. Als bewindspersonen er echter voor kiezen om voorgenomen fusies af te remmen of te verbieden, kunnen zij het verwijt krijgen zich onnodig of op ongewenste wijze te bemoeien met beslissingen van bestuurders waarvan een ondernemende houding wordt verwacht.

Er zijn daarmee geen 'eenvoudige keuzes'. De overheid kan naar het oordeel van deze onderzoeker kiezen uit drie hoofdrichtingen: (a) het stimuleren van fusies, (b) het afremmen van fusies, of (c) zich onthouden van bemoeienis met fusieprocessen in deze sectoren. Domweg fusies stimuleren is weinig verstandig, maar alle fusies per definitie verbieden is evenmin een serieuze optie.

Realistische beleidsopties zijn genuanceerd van aard en vragen om een bespreking en afweging van inhoudelijke criteria. Er is ingegaan op de voor- en nadelen van drie benaderingen: (a) een econometrische benadering met het streven naar de optimale schaal aan de hand van econometrische criteria en inzichten, (b) een bestuurskundige benadering met het streven naar goed en democratisch verlopende gesprekken tussen (semi)publieke besturen en stakeholders en (c) een politicologische benadering waarbij de dilemma's politiek worden opgelost via compromissen en taal.

Afsluitend kan worden opgemerkt, dat het van belang is om het machtspolitieke en irrationele, emotionele karakter van fusieprocessen en schaalbeleid te erkennen. Machtsstrijd is onherroepelijk. De wisselkoersen in het schaalbeleid hebben een balancerend effect. Dat beleid soms doorschiet naar de ene kant, en dan weer naar de andere kant is kortom onvermijdelijk. De term menselijke maat is daarbij prima te gebruiken binnen de arena van de landelijke politiek voor het sluiten van compromissen, of het doen van stevig klinkende uitspraken, die in de praktijk veel handelingsruimte bieden.

Summary

This thesis focusses on how political parties and governments shape policies with regard to questions of scale and the size of public and nongovernmental organisations. The central question is whether the dominant policy-paradigm toward the scale and size of primary schools, hospitals and municipalities has changed, and if so how to understand change.

The growing size of democratic states and globalisation leads to questions about the ability to stay democratic (Dahl and Tufte, 1973). The growing size of private companies leads to questions about the functioning of markets and competition (Schenk, 2002; Blank, 2015). And the rise of big governments, companies and bureaucracies lead to worries about the 'iron cage' in which people live and the 'colonisation' of the lives of ordinary citizens (Weber, 1952; Habermas, 1982). There are worries about the increasing homogeneity of organisations in society (DiMaggio and Powell, 1983). At the level of the individual organisation worries arise about the effects of increasing size on productivity and cost-efficiency as the negative effects start to outweigh the positive effects (Schenk, 2002). At the level of individuals worries arise about a lack of attention of management for employees, citizens, patients and pupils (Buitendam and Van Hoof, 1983).

Most research into the policies of scale and size covers only a relatively short span of time, e.g. a phase where mergers have been stimulated by the national government. Policies directed at the (horizontal) scale-distributions of organisations have received less attention, even though questions about public policies on this matter have become more salient considering neoliberal thinking on the performance of markets. And economic research that questions the benefits of further increases in size (Blank, 2015).

Three models with respect to the policy process are used in this thesis as 'lenses'. First of all, the *Advocacy Coalition*-framework (ACF) focusses on coalitions with policy-subsystems (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith et al., 2014). The dominant coalition in power will not easily change its convictions. Largescale change in policy can be the result of changes at the macro-level, such as changes in government or economic change, or changes within the policy subsystem, such as 'internal crisis' of system-failure.

Second, the '*Punctuated Equilibrium*'-model focusses more on stability in policy as a consequence of negative feedback (Baumgartner et al., 2014). An incident can lead to big changes as the consequence of positive feedback. As the policy in networks breaks down, the national political institutions can resolve the issue and cause fundamental change.

The third model is called *Policy Generations* (De Vries, 1999) and holds that at any given period of time some aspects will receive more attention than others and become dominant in several or all public sectors, such as a focus on budgetary discipline versus a focus on democratisation. The rise of a new policy generation is caused by cultural developments

and the economic cycle and political changes, e.g. new governments and elections, serve as a crucial link between these changes and policy.

The empirical research consists of a comparative case-study with respect to paradigm-shifts in national policies with respect to the size of organisations in three policy subsystems: (a) primary education and the size of schoolboards and primary schools, (b) the care-sector and the size of hospitals and (c) local government and the size of municipalities. Change is studied over a period of 36 years, starting in 1980 and ending with the election-programmes of political parties, written for the national elections of 2017.

The historic developments in the three subsystems show great parallels. In the nineteenth century centralisation and modernisation occur. In the twentieth century this process of modernisation and increases in size continues. The welfare state grows in size and shape. Increasing the size of the organisations, providing these public goods and services, is seen as a solution. Small schools, small hospitals and small municipalities are as a consequence themselves a policy-problem.

At the end of the millennium, this paradigm starts to shake and tremble. Pressure builds up. A policy-paradigm shift sets in within the three different researched policy subsystems. This shift can be described as the rise of 'the human dimension',¹⁶¹ in policies with respect to the size of public and nongovernmental organisations. Increasing size and mergers are no longer seen as positive developments and solutions for the future, but are 'framed' as a negative problem from the recent past. Through that discourse, the nostalgic sentiment resounds of returning to a small-sized, human-scaled past.

New changes of the dominant policy paradigm start to occur around 2010 and show a revitalisation of the paradigm in which increasing size is seen as predominantly profitable. In primary education, the government stimulates mergers of small schools, especially in rural areas, just as it did in the eighties and early nineties. Within the subsystem of hospitals, the national government-policies focus e.g. on the concentration of the highly specialised (top) segments of healthcare, the emergency centres within hospitals and obstetric units. The national government dictates a new minimum-size norm for municipalities: it is officially increased from 10.000 to 100.000 inhabitants.

The scale and size of organisations is an issue that reflects political and ideological positions on the two dimensions of Dutch political life. The first dimension being the traditional dimension of 'left' versus 'right', on which the issue of size and regulation of size corresponds to questions on the role of a national government in regulating mergers by local or private organisations and the distribution of property between the higher class and upper management on the one side and the lower class and workforce on the other side.

¹⁶¹ In architecture or design of furniture, also the term 'human scale' is used. The term is derived from the latin 'homen mensura' (Protagoras), which refers to the paradigm shift in which not the Gods is important for setting norms, but humanity itself sets its own norms.

The second dimension is related to questions of conservatism or progression and modernity. Increasing the size of small organisations fits with the line of thinking about the future of society and the wish to modernise the government and service-providers, such as schools, hospitals and local governments. The dominant paradigm is that the increase in size is necessary to make policy subsystems ready for the next century.

Given the multidimensional and highly ideological structure of the debate between several advocacy coalitions on the issue of size-policies, there are numerous occasions where tensions rise and conflict between opposing groups of parties break out. Yet at the same time, the need for conflict-resolution also leads to numerous occasions where compromises are made and policies are slightly altered, as changes are made to appease both extreme positions in the political debate at the same time. The Dutch political system and its culture of 'polderen' therefore facilitate a high degree of stability in policies over time.

The research shows that political changes, more specifically the results of 'critical elections', can result in a change of the dominant policy paradigm, such as with the Dutch national elections in 1994 and 2002. In these cases major losses of parties and gains by others have resulted in a new focus by the bigger social-democratic and Christian-democratic parties on their roots and their voter base, reflected in more attention to the problems of the everyday worker. Furthermore economic cycles do affect the dominant policy paradigm. The times in which governments have invested in smaller organisations collide with the phases in which the economy grew and governments and parties were optimistic about the future. In times of economic crisis however, increasing the size of small organisations by mergers and thus decreasing costs, becomes a strong political motive, that has resulted in cutbacks. Such size-increasing, economically motivated policies reached their peaks in the eighties and returned after the global economic and financial crisis of 2008 and 2009.

The changes of the dominant policy paradigm with respect to the size of organisations cannot be understood by looking at demographic changes. And the paradigm-changes can also not be explained by a growing number of anomalies, due to incidents which gain the public eye, with large-sized non-governmental organisations in healthcare and education. Though a large of such incidents occurred, this rising number of anomalies simply does not explain the aforementioned large policy-change which took place years earlier. These incidents and scandals with large organisations have fuelled the debate. Yet the dominant paradigm remained in place and has managed to overcome these disturbances.

The Advocacy Coalition-framework (Sabatier and Jenkins, 1993) has contributed to opening up the 'black box' (Olivier and Pemberton, 2004) of political decision-making about the lot of smaller schools, hospitals and municipalities within the Netherlands over a period of 35 years. The openness of the Dutch system to newcomers facilitates change as they gain access to the political arena.

The model of Policy Generations (De Vries, 1999) is of added value because it points in the direction of simultaneous change in policies in a diverse set of policy subsystems in term of

primary processes, such as education, care and local government. This model focusses on the possibility of change as a reaction to earlier policies and the way governments, as well as departments within the national government, exchange learning experiences and policy solutions with regard to identical questions, such as the phenomenon of mergers.

The pattern of change, i.e. long periods of stability and short periods of larger changes in the dominant paradigm, fit the expectations of the Punctuated-Equilibrium-model (Baumgartner and Jones, 1993). But key explanatory-elements of this model do not fit the data, such as the role of experts and non-political networks and the thought that incidents and anomalies are a main factor in changing the dominant policy-paradigm.

Elements of the Advocacy Coalition-framework and the Policy Generations-model can be combined. This results in a 'policy-matrix'-model, defined by content and aspects of policies. Adding the political-geographical dimension creates a three-dimensional 'policy cube'. This can be visualised by the metaphor of the Rubik cube, where the goal is to synchronise the colours on each side. This thesis has shown that in content-oriented policy subsystems such as education, healthcare and local government simultaneous twists occur. Simultaneous twists and turns occur in the same period under the influence of (critical) elections and changes in government and the macro-economic cycle.

A prudent approach of the matter of size and scale seems wise (CPB, 2013). With that in mind, the possibilities of politicians and civil servants to shape national policies with respect to the size of organisations are made explicit. The first option is to stimulate the existing process of mergers and increasing size as part of the process of modernisation. The second option is to try to reduce and decrease the waves of mergers and stop the process of scaling up. Both these approaches have severe drawbacks.

The third option is 'scale-sensitive'-politics and policies, focusing on democratic dialogue and tailor made decisions about mergers. The role of the government is to guard the heterogeneity of organisations instead of homogenisation (DiMaggio and Powell, 1983). The institutions provided with the tasks of making tailor-made decisions about mergers have to be good equilibrists (WRR, 2012). A rhetorical question is whether these supervisors have the right tools to stop undesirable mergers (CPB, 2013). It is clear that the question of desirability is a matter of (political) struggle and – as this research has shown – the values and norms will vary across time, political system and regional contexts.

Over de auteur

Renze Portengen is in 1970 geboren te Valkenburg Zuid Holland. De rode draad door zijn scholing en werkzame leven is zijn fascinatie en interesse vanaf jonge leeftijd voor politieke besluitvormingsprocessen, machtsmisbruik, revoluties en vraagstukken rond goed overheidsbeleid. Daarbij is hij gefascineerd door de relatie tussen het zoeken naar waarheid en inzichten vanuit de filosofie en wetenschap enerzijds en het handelen van overheden en burgers anderzijds. De belangstelling voor het centrale thema van dit proefschrift, het schaalbeleid van nationale overheden, hangt direct samen met zijn werk tussen 2012 en voorjaar 2017 als hoofd van het secretariaat van de Commissie Fusietoets Onderwijs. In dit proefschrift valt het samen.

Na het afronden van het VWO aan het Pieter Groen college te Katwijk in 1988, is hij politicologie gaan studeren aan de Rijksuniversiteit Leiden. Hij is afgestudeerd in de empirische variant. Zijn scriptie is gebaseerd op een enquête-onderzoek naar politieke kennis, houdingen en gedrag van jongeren van twaalf tot achttien jaar met als centrale vraag hoe kinderen leren over politiek en worden opgevoed tot staatsburgers. Dit onderzoek is uitgevoerd als deel van een stage bij het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP). Uit dit onderzoek vloeien een aantal wetenschappelijke publicaties voort, bijdragen aan kranten en deelname aan congressen en conferenties.

Na een aantal kortere banen als beleidsadviseur bij de gemeente Oldebroek en een onderwijsadviesbureau is hij in 1997 in dienst gekomen als beleidsonderzoeker in opleiding bij het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen van de Radbouduniversiteit Nijmegen. In deze periode doet hij sociaalwetenschappelijk beleidsonderzoek naar de taal- en rekenprestaties van jongeren in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs, voortijdig schoolverlaten en achterstandenbeleid. Ook hieruit volgen diverse wetenschappelijke publicaties, bijdragen aan kranten en deelname aan congressen en conferenties. In deze studies ligt het accent op de pogingen van de nationale overheid om via beleid gelijke kansen te creëren voor kinderen in achterstandssituaties.

Renze maakt vervolgens in 1999 de keuze om terug te keren naar het werken als beleidsadviseur. Hij maakt de overstap naar de mbo-raad: een koepelorganisatie voor de Colleges van Bestuur van regionale opleidingscentra en vakinstellingen. De circa vijftig ROCs in Nederland zijn dan net tot stand gekomen na een vanuit de rijksoverheid afgedwongen fusieproces. Bij deze organisatie hoort hij veel over de strijd die binnen de mbo-instellingen is ontstaan als gevolg van de verplichting tot fusie die vanuit de rijksoverheid is opgelegd.

In 2001 maakt hij de overstap naar het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Binnen het ministerie heeft hij in verschillende rollen - als coördinerend beleidsmedewerker, programmamanager en teamleider - gewerkt bij achtereenvolgens de directie primair onderwijs, de directie emancipatie, de Commissie Fusietoets in het Onderwijs (CFTO) en sinds mei 2017 de directie wetenschapsbeleid.

Publicaties

- Portengen, R. & B. Hövels (2000). Learning support. In I. Nicaise (ed.). The right to learn. The policy press: Bristol. 273-288.
- Dekker, H. & R. Portengen (2000). European voting intentions of Dutch youth and their explanations. In R. Farnen (et al.). Democracies in transition: political culture and socialization transformed in west and east. BIS: Oldenburg. 245-258.
- Dekker, H. & R. Portengen (2000). Political knowledge: theories and empirical research findings. In R. Farnen (et al.). Democracies in transition: political culture and socialization transformed in west and east. BIS: Oldenburg. 447-496.
- Portengen, R. (2000). The Netherlands: a pillarized nation. In L. Hagendoorn (et al.). European nations and nationalism. Theoretical and historical perspectives. Ashgate: England, USA.
- Uerz, D., R. Portengen & H. Dekkers (1999). Zonder diploma van school? ITS: Nijmegen.
- Langen, A. van & R. Portengen (1999). Decentralisatie van onderwijsachterstandenbeleid. ITS: Nijmegen.
- Portengen, R (1999). Tevreden schoolverlater houdt zich staande? In Didactief & School. 5 (6): 42.
- Portengen, R (1998). Zeer voortijdige schoolverlaters: geen papieren, geen werk? In TooN. 1 (7).
- Roeleveld, J. & R. Portengen (1998). Uitval en instroom bij het Prima-cohortonderzoek. ITS: Nijmegen.
- Portengen, R., C. Suhre & L. Mulder (1998). OVB-doelgroeppeerlingen in het VO. ITS: Nijmegen.
- Portengen, R. & H. Dekkers (1998). Van dropout tot ambachtswerker. ITS: Nijmegen.
- Portengen R (1997). Klassenverkleining: een lastige klus. In Binnenlands Bestuur. 9.
- Portengen, R (1996). Makers Deadline diskwalificeren zichzelf. De Volkskrant. 13 maart.
- Portengen, R (1996). Decentralisatie rijdt wens Kamer kleinere klassen in de wielen. In Trouw. 20 september
- Portengen, R. (1996). Knowledge of the EU and voting intentions for the EP. In J. Timmer & R. Veldhuis. Political education towards a European democracy. IPP: Amsterdam. 158-166.
- Dekker, H. & R. Portengen (1996). European citizenship. Policies and effects. In. W. Friebel (ed.). Education for European citizenship. 176-187.
- Portengen, R. Oorlog in Oegstgeest. In Lokaal Bestuur. 1995. 19 (6): 8-13.
- Dekker, H. & R. Portengen (1995). Explaining voting intentions among Dutch youth. In Politics, Groups and the Individual. 5 (2): 81-100.
- Portengen, R (1994). Politieke kennis beperkt. In De Volkskrant. 4 april.
- Portengen, R (1994). Politieke kennis scholieren baart zorgen. In Politieke en sociale vorming. 5.

Portfolio proefschrift

Naam student: Renze Portengen
Erasmus vakgroep: Bestuurskunde
Periode: Januari 2015 t/m december 2017
Promotoren: Mark van Twist en Menno Fenger

Seminars

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: maandelijke seminars	2015-2017
--	-----------

Internationale conferenties

Onderwijsresearchdagen (NL/Vlaanderen) te Antwerpen, Paper-presentatie over schaalbeleid in het basisonderwijs	Juni 2017
--	-----------

Bijlage 1. Politieke en beleidsmatige documenten

A Chronologisch overzicht documentatie schaalpolitiek basisonderwijs

Tweede Kamer (1967). *Motie van D66, VVD, PvdA en PSP voor de integratie van kleuter- en lager onderwijs*. TK, 1967-1968, 9300, hoofdstuk VIII, 27.

Tweede Kamer (1979). *Voorlopig verslag Wet op het basisonderwijs*. TK, 1979-1980, 14 428, nr.11.

Ministerie van OenW (1980). *Kamerbrief over kleine basisscholen*. TK, 1980-1981, 14 428, nr. 16.

Ministerie van OenW (1982). *Notitie instandhoudingsbeleid van scholen voor kleuter- en lager onderwijs*. TK, 1982-1983, 17 600-VIII, nr. 8.

Ministerie van OenW (1983). *Beleidsnotitie kleine scholen*. TK, 1982-1983, 17 600, VIII, nr 110.

Ministerie van OenW (1984). *Rapportage Herstructureringsoperatie Scholenbestand Basisonderwijs*

Ministerie van OenW (1988). *De School op weg naar 2000*. Staatsdrukkerij.

Tweede Kamer (1988). *Motie van de leden Franssen en Jorritsma om gelet op diverse ontwikkelingen over te gaan tot schaalvergrotingsbeleid in het onderwijs*. TK, 1988-1989, 20 800, VIII, nr. 47.

Ministerie van OenW (1989). *De School op weg naar 2000. Commentaren en context*. Staatsdrukkerij.

Commissie Hirsch Ballin (1989). *Verantwoordelijkheid voor onderwijs. Advies uitgebracht aan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen over de ontwikkeling van de wetgeving voor het basis- en voortgezet onderwijs in de jaren negentig door de commissie toetsing wetgeving*. 13 juli 1989.

Ministerie van OenW (1990). *Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs*.

Tweede Kamer (1990). Begrotingsbehandeling ministerie OCW. TK, 1990-1991, 19 986.

Ministerie van OenW (1991). *Drie Keer Akkoord. Conclusies Weer Samen Naar School, Toerusting en Bereikbaarheid in het basisonderwijs en Materiële Bekostiging primair onderwijs*. ISDN 90 346 2656 3.

Tweede Kamer (1991a). *Behandeling van het wetsvoorstel in verband met vrijwillige opheffing van openbare scholen*. TK, 1990-1991, 21601, nr. 71.

Tweede Kamer (1991b). *Verslag behandeling hoofdlijnennotitie WSNS en T&B*. TK, 1991-1992, 21800 VIII, nrs. 49, 60, 95 en 104 en 22300-VIII, nrs. 6, 12 en 13.

Ministerie van OenW (1994). *Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van 6 juli en 5 november 1993 en gezamenlijke uitspraken op grond van de rapportages van de werkgroepen van 22 maart 1994*.

Tweede Kamer (1995). *Algemene Politieke Beschouwingen en motie van het lid Heerma die oproept om de eenzijdige nadruk op fusies in het onderwijs te verminderen*. TK, 1995-1996, 24 400, nr. 6.

Ministerie van OenW (1997). *Nota Groepsgrootte en Kwaliteit*.

Tweede Kamer (1997). *Algemene Politieke Beschouwingen en motie van de leden Wallage, Bolkensteijn en Wolfensberger voor klassenverkleining basisonderwijs*. TK, 1997-1998, 25 000, nr. 9.

Onderwijsraad (1998). *Advies over de nota Groepsgrootte en Kwaliteit. Investeren in de onderbouw van de basisschool*. 980103/171.

Trouw (1999). *Klassenverkleining als politieke heilige koe*.

Tweede Kamer (2001). *Algemene Politieke Beschouwingen en vragen van het CDA, D66 en GroenLinks aandacht voor kleinschaligheid in het onderwijs*. TK, 2001-2002, 71 113

Ministerie van OCW (2002a). *Begrotingsbrief 2003*. TK, 2002-2003, 28 600 VIII, nr. 17.

Ministerie van OCW (2002b). *Brief invoering lumpsum PO*. TK, 2002-2003, 28 600 VIII, nr. 107.

Tweede Kamer (2002). *Algemene Politieke Beschouwingen op 19 september 2002 en motie lid Giskes c.s. met verzoek aan regering zo snel als mogelijk te komen met een concreet plan van aanpak hoe grote scholen daadwerkelijk kleiner kunnen worden*. TK, 2002-2003, 28 600, VIII, 1 en 29.

Tweede Kamer (2003). *Verslag bevindingen voorbereidend onderzoek wetsvoorstel lumpsum po en vo 17 maart 2003, verslag wetgevingsoverleg 8 september 2003 en motie Hamer c.s. over verdeling van middelen als de kleine scholen-toeslag*. TK, 2002-2003, 28 762, nrs. 5, 6, 16 en 20

Ministerie van OCW (2003). *Reactie op onderzoeken school op menselijke maat*.

Projectbureau lumpsum PO (2004). *Invoering lumpsum. Om de kwaliteit van het onderwijs*. Utrecht.

Minister van OCW (2006). *Rem op fusies in het onderwijs*. De Volkskrant, 14 februari 2006.

Ministerie van OCW (2006). *Beleidsreactie Onderwijsverslag*. TK, 2005-2006, 30 800 VIII, nr. 127.

Tweede Kamer (2008a). *Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. Tijd voor onderwijs*. Den Haag: SDU-uitgevers. TK, 2007-2008, 31 007, nr. 6.

Tweede Kamer (2008b). *Verslag behandeling plan van aanpak VO-scholen en motie van de leden Jasper van Dijk en Depla die de regering verzoekt voorstellen te doen voor een fusietoets en tot die tijd een fusiestop in te stellen*. TK, 2008-2009, 31 135, nr. 11 en 14.

Ministerie van OCW (2008). *Kamerbrief over de menselijke maat in het onderwijs*. TK, 2008-2009, 31 135, nr.16.

Tweede Kamer (2008c). *Verslag behandeling onderwijsbegroting 2009*. TK, 2008-2009, 31 700 VIII, nrs. 34, 35 en 36.

Tweede Kamer (2009). *Verslag van bespreking van het wetsvoorstel voor het invoeren van een fusietoets in het onderwijs*. TK, 2008-2009, 32 040, nr. 5.

Raad van State (2009). *Advies W05.09.0145/I*. TK, 2008-2009, 32 040, nr. 4.

Tweede Kamer (2009). *Verslag van bespreking van het wetsvoorstel voor het invoeren van een fusietoets in het onderwijs*. TK, 2008-2009, 32 040, nrs. 20 en 21.

Tweede Kamer (2010). *Behandeling van het wetsvoorstel in verband met onder meer een discretionaire bevoegdheid van de minister ten aanzien van kwalitatief goede scholen met minder dan 23 leerlingen met perspectief op hoger aantal leerlingen*. TK, 2010-2011, 32 269, nr. 32.

Tweede Kamer (2011). *Verslag overleg beleidsregels fusietoets*. TK, 2010-2011, 32 040, nr. 21

Eerste Kamer (2011). *Verslag overleg wetsvoorstel fusietoets*. EK, 2010-2011, Handelingen, nr. 15.

Ministerie van OCW (2011). *Besluit in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs en Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs*. Stb. 388 en Stcrt. 13592.

Tweede Kamer (2012a). *Vragen SP-Kamerlid Van Dijk over de BOOR-zaak en de menselijke maat en antwoorden van de minister van OCW*. TK, 2011-2012, 1904.

Tweede Kamer (2012b). *Behandeling begroting OCW op 6 december 2012 met onder meer debat over schaalvergroting in het onderwijs*. TK, 2012-2013, 32, nr. 7.

Ministerie van OCW (2013a) *Brief d.d. 19 februari 2013 in verband met de aanbieding van het advies van de Onderwijsraad 'Grenzen aan kleine scholen'*. TK, 2012-2013, 31 293, nr. 159.

Ministerie van OCW (2013b), *Brief bestuurskracht in het onderwijs*. TK, 2012-2013, 33 495, nr. 10

Ministerie van Financiën. (2013). *IBO Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen*. Inspectie der Rijksfinanciën.

Tweede Kamer (2013a). *Vragen van het lid Rog over de plannen voor kleine scholen*. TK, 2012-2013, Aangangsel 1976.

Ministerie van OCW (2013c). *Uitwerking maatregelen leerlingendaling po en vo*. TK, 2013-2014, 31 293, nr. 167

Tweede Kamer (2013b). *Verslag overleg over Amarantis maart 2013 en motie Van Dijk over de onwenselijkheid van schaalvergroting en het bevorderen van kleinschaligheid*. TK, 2013-2014, 33 495, nr. 8.

Tweede Kamer (2013c). *Verslag nota-overleg over governance in het onderwijs en o.a. motie Van Dijk over een overzicht van scholen die 'too big to fail' zijn*. TK, 2013-2014, 33 495, nrs. 16 en 25.

Tweede Kamer (2013d). *Algemeen overleg maatregelen leerlingen po en vo februari en diverse moties*. TK, 2012-2013, 31 293, nrs.169, 171, 173-176 en 180

Tweede Kamer (2014a). *Algemeen en voortgezet algemeen overleg fusietoets en voorzieningenplanning po en vo februari 2014 en diverse moties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 630, nr. 4 en moties en stemmingen onder K, 2014-2015, 31288, nrs. 364-378.

Tweede Kamer. (2014b). *Initiatiefnota van het lid Ypma: Samenwerken voor onderwijs, over het wegnemen van wettelijke belemmeringen bij het starten en onderhouden van samenwerkingsscholen*. TK, 2014-2015, 33 893.

Ministerie van OCW (2014a). *Vervolgbrief leerlingendaling po en vo*. TK, 2013-2014, 31 293, nr. 203.

Tweede Kamer (2014c). *Overleg krimpbeleid juni 2014 en diverse moties*. TK, 2014-2015, 31 288, nr. 371.

Ministerie van OCW (2014b). *Wijziging van de beleidsregels fusietoets in verband met krimpgebieden*. Besluit van 1 september 2014. Stcrt. 25350.

Tweede Kamer (2014d). *Overleg op 29 september 2014 met staatssecretaris OCW over de beleidsreactie op het Onderwijsraadadvies inzake art. 23 Grondwet*. TK, 2014-2015, 31 135, nr. 48.

ResearchNed (2015). *Evaluatie Wet Fusietoets. Eindrapport*.

CFTO (2015). *Praktijkervaringen 2011–2015 van de Commissie Fusietoets Onderwijs en voorstellen voor verbetering*. April 2015.

Ministerie van OCW (2015). *Brief stichting nieuwe scholen*. TK, 2014–2015, 31 135, nr. 53.

Tweede Kamer (2015a). *Schriftelijk overleg 2 oktober 2015 met de staatssecretaris van OCW over de brief stichting nieuwe scholen en een moderne interpretatie van artikel 23*. TK, 2014-2015, 31 135, nr. 56.

Tweede Kamer (2015b). *Initiatiefnota van het lid Straus: Krimp in het voortgezet onderwijs – van kramp naar kans*. TK, 2015-2016, 34 226, nr. 2.

Tweede Kamer (2015c). *Verslag van overleg op 7 december 2015 over de Initiatiefnota van het lid Straus: Krimp in het voortgezet onderwijs – van kramp naar kans*. TK, 2015-2016, 34 226, nr. 15.

Tweede Kamer (2016a). *Wetsvoorstel Samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool*. TK, 2016-2017, 34 512.

Tweede Kamer (2016b). *Wetsvoorstel Toekomstbestendig onderwijsaanbod basisonderwijs*. TK, 2016-2017, 34 656, nr. 3.

Ministerie van OCW (2016c). *Brief evaluatie fusietoets*. TK, 2016-2017, 32 040, nr. 26.

B Chronologisch overzicht documentatie schaalpolitiek kleine ziekenhuizen

Tweede Kamer (1980). *Verslag begrotingsbehandeling en Motie-Dees c.s. over vermindering van het aantal overtollige bedden in ziekenhuizen*. TK, 1980-1981, 16 400-XVII, nr. 35.

Ministerie van VenM (1982a). *Kamerbrief Beddenvermindering ziekenhuizen*. TK, 1981-1982, 17 494, nr. 1.

Tweede Kamer (1982). *Verslag mondeling overleg over beddenreductie en motie Müller-van Ast en Mik met verzoek aan de Regering de beddenvermindering te verwezenlijken in een procedure als omschreven in de artikelen 3, 4 en 5 van de WZV*. TK, 1982-1983, 17 494, nummers 3, 4, 5

Ministerie van VenM (1982b). *Kamerbrief in reactie op aangenomen moties over Beddenvermindering in ziekenhuizen*. TK, 1981-1982, 17 494, nr. 6.

Dekker, W. (1987). *Bereidheid tot verandering. Rapport van de Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg*. Den Haag.

Tweede Kamer. *Motie lid Nypels*. TK, 1987-1988, 20 200, XVI, nr. 111.

Tweede Kamer (1989). *Verslag van bevindingen Tijdelijke regels ter verwezenlijking van capaciteitsreductie in ziekenhuizen*. TK, 1989-1990, 21 200, nr. 5

Ministerie van WVC (1992). *Brief Structurering van de ziekenhuiszorg*. TK, 1992-1993, 22847, nr. 1

Tweede Kamer (1993). *Verslag overleg Structurering ziekenhuiszorg*. TK, 1992-1993, 22. 847, nr. 6

Ministerie van WVC (1994). *Circulaire aan de ziekenhuizen in verband met de wijziging van de Richtlijnen ex artikel 3 van de Wet Ziekenhuisvoorzieningen*. 28 december 1994.

Ministerie van VWS (1995). *Brief Structurering ziekenhuiszorg naar aanleiding van het rapport kleine ziekenhuizen van de Inspectie voor de Gezondheidszorg*. TK, 1994-1995, 22 847, nr. 10.

Ministerie van VWS (1996). *Brief met bevindingen en beleidsconclusies naar aanleiding van de bezoeken door het ministerie aan kleine ziekenhuizen*. TK, 1995-1996, 24 400 XVI, nr. 94.

Tweede Kamer (1996). *Verslag overleg over kleine ziekenhuizenbeleid*. TK, 1996-1997, 24036, nr. 37.

Tweede Kamer (2000a). *Verslagen overleggen met minister Borst over uitspraken over 40 ziekenhuizen en schaalbeleid en Motie lid Buys c.s. met verzoek om richtlijnen voor fusies van*

ziekenhuisvoorzieningen en afschaffing van de fusiebonus. TK, 1999-2000, 66 4545 en 26 800 XVI, nr. 82.

Ministerie van VWS (2000a). *Brief in reactie op motie Buys.* TK, 1999-2000, 26 800 XVI, nr. 85.

Ministerie van VWS (2000b). *Brief en nota "Positionering algemene ziekenhuizen" en de positie van kleine ziekenhuizen.* TK, 1999-2000, 27 295, nrs. 1 en 2.

Tweede Kamer (2000b). *Verslag overleg over brief en nota positionering algemene ziekenhuizen op 7 december 2000.* TK, 2000-2001, 27 295, nr. 3.

Tweede Kamer (2001a). *Verslag overleg april over de nota positionering algemene ziekenhuizen en de brief over de positie van kleine ziekenhuizen.* TK, 2000-2001, 27 295, nr. 5.

Tweede Kamer (2001b). *Verslag overleg najaar naar aanleiding van acute liquiditeitsproblemen bij het Slotervaartziekenhuis en fusies in Veghel en Oldenzaal.* TK, 2000-2001, 27 295, nr. 3.

Ministerie van VWS (2002a). *Brief naar aanleiding van Kamervragen over de situatie bij de ziekenhuizen in Baarn en Velp.* TK, 2001-2002, 27 295, nr. 26.

Tweede Kamer (2002a). *Verslag overleg over brief fusies ziekenhuizen en diverse moties, waaronder de aangenomen moties Arib met verzoek zo spoedig mogelijk wettelijk toezicht op concentraties en fusies te regelen en de motie Buys om fusie in Zeeland tegen te gaan.* TK, 2001-2002, 27 295, nrs. 12, 14, 19, 20, 21, 23.

Ministerie van VWS (2002b). *Brief over moties na overleggen over ambulancezorg, huisartsenzorg en positionering van algemene ziekenhuizen.* TK, 2001-2002, 28 008 en 27 295, nr. 46.

Tweede Kamer (2002b). *Verslag orde-debat juni 2002 met demissionair minister Borst over de motie 'standstill' en de relatie met fusies in Baarn en Velp.* TK, 2001-2002, 27 295, nr. 26.

Ministerie van VWS (2002c). *Brief d.d. 20 november 2002 minister VWS Bomhoff ter voorbereiding op de VWS-begroting met een notitie over het bereikbare ziekenhuis.* TK, 2002-2003, 27 295, nr. 30.

Tweede Kamer (2002c). *Verslag overleg op 3 oktober 2002 met minister Bomhoff van VWS over positionering van algemene ziekenhuizen.* TK, 2002-2003, 27 295, nr. 32

Ministerie van VWS (2002d). *Brief ter voorbereiding Algemeen Overleg over de positionering van algemene ziekenhuizen en de hoofdlijnen van beleid.* TK, 2002-2003, 27 295, nr. 35.

Ministerie van VWS (2002e). *Brief problemen IJsselmeerziekenhuizen.* TK, 2002-2003, 27 295, nr. 39

Ministerie van VWS (2002f). *Brief in vervolg op Algemeen Overleg over de IJsselmeerziekenhuizen en het breder beoordelingskader kleine ziekenhuizen.* TK, 2002-2003, 27 295, nr. 40

Tweede Kamer (2002d). *Verslag overleg op 11 december 2002 met minister De Geus over de*

IJsselmeerziekenhuizen, de notitie Het bereikbare ziekenhuis en antwoorden op commissievragen over kleine ziekenhuizen en de spreiding van ziekenhuiszorg en onder meer motie om geen fusies of concentraties van functies goed te keuren, vooruitlopend op een 'Referentiekader spreiding curatieve zorg' en het debat hierover met de Kamer (TK, 2002-2003, 27 295, nr. 41, motie nr. 49).

Ministerie van VWS (2003). *Brief over de sturingsmogelijkheden van de minister van VWS en het beleidsstandpunt kleine ziekenhuizen.* TK, 2003-2004, 27 295, nr. 56.

Tweede Kamer (2003). *Verslag overleg met minister Hoogervorst 6 november 2003 over het beleidsstandpunt bereikbare ziekenhuiszorg en ambulancezorg en motie Tonkens/Arib over aanspraak op extra geld voor kleine ziekenhuizen.* TK, 2003-2004, 27 295, nrs. 60 en 62.

Ministerie van VWS (2004a). *Brief over uitvoering van de motie Tonkens/Arib over voorwaarden aanspraak op het extra geld voor kleine ziekenhuizen.* TK, 2003-2004, 27 295, nr. 64.

Tweede Kamer (2004a). *Verslag schriftelijk overleg over de uitvoering van de motie Tonkens/Arib.* TK, 2003-2004, 27 295, nr. 68.

Ministerie van VWS (2004b). *Brief stand van kleine ziekenhuizen.* TK, 2003-2004, 27 295, nr. 69.

Tweede Kamer (2004b). *Verslag overleg met minister Hoogervorst over onder meer de stand van zaken kleine ziekenhuizen.* TK, 2003-2004, 27 295, nr. 73.

Ministerie van VWS (2004c). *Memorie van Toelichting Wet marktordening Gezondheidszorg. Tweede Kamer.* TK, 2004-2005, 30 186, nr. 3

Ministerie van VWS (2004d). *Brief over rol Nederlandse Mededingingsautoriteit bij toetsing van zorgfusies in onder andere de AWBZ-sectoren.* TK, 2005-2006, 30 186 en 26 631, nr. 6

Ministerie van VWS (2005). *Brief met kabinetsstandpunt ten aanzien van advies RVZ over Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg.* TK, 2003-2004, 27 226, nr. 3.

Tweede Kamer (2005). *Verslag overleg met minister Hoogervorst over goedkeuring van de fusie van ziekenhuislocaties in Oss en Veghel en de relatie met de 'standstill'.* TK, 2005-2006, 27 295, nr. 83.

Ministerie van VWS (2006a). *Brief met informatie over het voorgestane beleid inzake fusies en overnames van ziekenhuizen, mede in reactie op de positie van het Slotervaartziekenhuis/alliantie VUMC.* TK, 2005-2006, 30 186, nr. 28.

Tweede Kamer (2006). *Verslag overleg 27 juni 2006 over onder meer de brieven fusies en overnames van ziekenhuizen.* TK, 2005-2006, 29 689 en 29 248, nrs. 85 en 110

Ministerie van VWS (2006b). *Brief met duidelijkheid over de positie van de Kamer in geval van fusies en overnames van ziekenhuizen in relatie tot de mededingingswet.* TK, 2005-2006, 30 186, nr. 55

Tweede Kamer (2007). *Verslag begrotingsbehandeling 2008 en vragen en opmerkingen over schaalgrootte en fusies van zorginstellingen en met algemene stemmen aangenomen moties van CDA en de SP over de wenselijkheid en vormgeving van een zorg-specifieke fusietoets*. TK, 2008-2009, 31200-XVI, nr. 84 en nr. 39).

Ministerie van VWS (2008a). *Brieven naar aanleiding van vraag tijdens de begrotingsbehandeling over de beschikbaarheidstoelage voor kleine ziekenhuizen*. TK, 2007-2008, 27 295, Nrs. 94 en 98.

Tweede Kamer (2008a). *Verslag interpellatiedebat op verzoek CDA-Kamerlid De Vries over fusie Evean Groep, Philadelphia Zorg en Woonzorg Nederland en aangenomen motie alles in het werk te stellen om de fusie tegen te houden*. TK, 2007-2008, 75 en motie TK, 2007-2008, 314201, nr. 2.

Tweede Kamer (2008b). *Verslag overleg naar aanleiding van de mogelijke fusie in Zeeland en CDA-motie onderzoek naar de vorming van personele unies en vergaande samenwerkingsvormen en bevoegde instanties te laten ingrijpen*. TK, 2007-2008, 27 295, nr. 100 en motie 31 016 nr. 14.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008). *Schaal en Zorg*. Den Haag.

Ministerie van VWS (2008b). *Brief met kabinetsreactie over dilemma's in schaal en zorg naar aanleiding van het advies van de RVZ over Schaal en zorg*. TK, 2007-2008, 29 247, nr. 75

Ministerie van VWS (2008c) *Brieven over IJsselmeerziekenhuizen en betrokkenheid minister van VWS bij de toekomst van dit ziekenhuis in verband met het borgen van de publieke belangen, kwaliteit en continuïteit van zorg en het begrip 'systeemziekenhuis'*. TK, 2008-2009, 27 295, 104, 117 en 123.

Tweede Kamer (2008c) *Verslag overleg op 27 november 2008 met minister Klink over de IJsselmeerziekenhuizen*. TK, 2008-2009, 27 295, nr. 112

Tweede Kamer (2009a) *Verslagen overleggen met minister Klink voorjaar 2009 over de IJsselmeerziekenhuizen en de fusie van Zeeuwse ziekenhuizen*. TK, 2008-2009, 27 295, nr. 112 en nr. 132, nr. 137.

Ministerie van VWS (2009a). *Brief Ruimte en rekenschap zorg en ondersteuning*. TK, 2008-2009, 32 012, nr. 1.

Ministerie van VWS (2009b). *Brief stand van zaken over de majeure onderwerpen die in overleggen over de Zeeuwse Ziekenhuizen, de IJsselmeerziekenhuizen, het Vlietlandziekenhuis en het ziekenhuis Orbis aan de orde zijn geweest*. TK, 2008-2009, 32 012, nr. 2

Ministerie van VWS (2010). *Brief ter voorbereiding op het AO ziekenhuiszorg en stand van zakenbrief over de Zeeuwse ziekenhuizen*. TK, 2010-2011, 29 247, nr. 137.

Ministerie van VWS (2011a). *Brief beleidsvoornemens fusies zorg*. TK, 2010-2011, 32 620, nr. 15

Ministerie van VWS (2011b). *Brief reactie op bericht nieuwe fusiegolf*. TK, 2011-2012, 32 620, nr. 23

Tweede Kamer (2011). *Verslag overleg 5 oktober 2011 over het wetsvoorstel voor een zorgspecifieke toets en aangenomen SP-motie over een moratorium op fusies in de zorgsector totdat inspraak van patiënten en personeel voldoende is geregeld*. TK, 2011-2012, 32 620, nr. 28 en motie nr. 25.

Ministerie van VWS (2011c). *Brief over fusies in de zorgsector en uitvoering door Kamer aangenomen moties*. TK, 2011-2012, 32 620, nr. 31

Tweede Kamer (2012a). *Verslag vervolgoverleg over het wetsvoorstel voor een zorgspecifieke toets*. TK, 2012-2013, 33 253, nr. 6

Tweede Kamer (2012c). *Verslag overleg kleine ziekenhuizen, concentratie van verloskunde en fusie of sluiting van Sionsberg Dokkum en moties Arib*. TK, 2011-2012, 32 279, nrs. 34, 35, 38.

Ministerie van EZ (2012). *Besluit verlenging verscherpt toezicht tot 2018*. Stb. 2012-215.

Raad van State (2012). *Advies W13.11.0549/III*. TK 2011-2012, 33 253, nr. 4

NRC Handelsblad (2013). *“Bijna alle ziekenhuizen onderzoeken op dit moment een fusie”*. 5 januari.

Ministerie van VWS (2013a). *Agenda “Van Systemen naar Mensen”*. TK, 2012-2013, 32 620, nr. 78

Tweede Kamer (2013a). *Vragen lid Klever en lid Bouwmeester en antwoorden minister naar aanleiding van de krantenberichten over fusies*. TK, 2012-2013, 1164 en 1450.

Autoriteit Consument en Markt (2013). *Beoordeling fusies en samenwerkingen ziekenhuiszorg*.

Tweede Kamer (2013b). *Verslag behandeling op 27 februari 2013 van het wetsvoorstel voor de zorgspecifieke fusietoets*. TK, 2012-2013, 32 620, nr. 55.

Ministerie van VWS (2013b). *Wet van 27 november 2013 in verband met het tijdig signaleren van risico's voor de continuïteit van zorg en het aanscherpen van procedures met het oog op de kwaliteit en bereikbaarheid van zorg*. Stb. 2013- 522.

Ministerie van VWS (2013c). *Brief over de alliantie van het AMC en VU-mc*. TK, 2013-2014, 31 016, nr. 44.31 015, nr. 43

Ministerie van VWS (2013d). *Brief over het faillissement van het Ruwaard van Putten Ziekenhuis*. TK, 2013-2014, 31 016, nr. 44.

Tweede Kamer (2013c). *Verslag van het schriftelijk overleg 26 juni en het algemeen overleg op 3 juli over het faillissement van het Ruwaard van Putten Ziekenhuis en diverse moties met betrekking tot een oplossing voor de inwoners te Voorne-Putten*. TK, 2014-2015, 31 016, nrs. 45 t/m 52, 54 en 56.

Ministerie van VWS (2013e). *Brief over (keten)samenwerking, regiomaatschappen en fusiedruk in relatie tot de mededingingsregels*. TK, 2013-2014, 32 620, nr. 106

Eerste Kamer (2013). *Verslag behandeling wetsvoorstel zorgspecifieke fusietoets en Motie Flierman c.s. over evenwichtige spreiding van algemene ziekenhuizen als een publiek belang*. EK, 2012-2013, 33 253, E.

Ministerie van VWS (2013f). *Brief betreffende beantwoording van de vragen van de commissie over de beschikbaarheidsbijdrage Spoedeisende Hulp 2013 en 2014*. TK, 2013-2014, 29 247, nr. 185.

RIVM (2013). *Analyse gevoelige ziekenhuizen 2013*.

Ministerie van VWS (2013f). *Brief 20 september 2013 betreffende RIVM-analyse gevoelige ziekenhuizen 2013*. TK, 2013-2014, 32 854, nr. 20.

Tweede Kamer (2014). *Verslag algemeen overleg op 9 april 2014 over onder meer concentratie spoedeisende hulp en analyse gevoelige ziekenhuizen*. TK, 2013-2014, 29 247, nr. 189.

Ministerie VWS (2014b). *Brief aan de Eerste Kamer*, EK, 2013-2014, 33 253, H.

Minister VWS (2015a). *Brief inzake petitie Behoud het Hofpoort ziekenhuis*.

Ministerie VWS (2015b). *Brief Kwaliteit loont*. TK, 2014-2015, 31 765, nr. 116.

Ministerie VWS (2015c). *Brief Krimpgebieden en curatieve zorg*. TK, 2014-2015, 29 247, nr. 200

RIVM (2015). *Beschikbaarheid, specialisatie en bereikbaarheid van Spoedeisende hulp in Nederland: Analyse gevoelige ziekenhuizen*. Juni 2015. Rapport 2015-0077.

Tweede Kamer (2015). *Verslag overleg op 26 mei 2015 over Ziekenhuiszorg en eerstelijnszorg in krimpregio's*. TK, 2014-2015, 29 247, nr. 213 en 31 016 en stemmingen over moties 80 t/m 83.

Tweede Kamer (2016). *Algemeen Overleg Ambulancezorg op 18 februari*. TK, 2015-2016, 29 247, nr. 222.

Ministerie van VWS (2016). *Brief over onder meer de uitwerking van de moties voor acute zorg*. TK, 2015-2016, 29 247, 216

C Chronologisch overzicht documentatie schaalpolitiek kleine gemeenten

Ministerie BZK (1978). *Brief Wet reorganisatie binnenlands bestuur*. TK, 1978-1979, 14 323, nr. 8.

Ministerie BZK (1982). *Nota organisatie binnenlands bestuur*. TK, 1982-1993, 17 944, nrs. 1 en 2.

Ministerie BZK (1984). *Beleidskader Gemeentelijke Herindeling* TK, 1983-1984, 18 448, nrs. 1 en 2.

Tweede Kamer (1986). *Behandeling wetsvoorstel herindeling Midden-Betuwe*. TK, 1985-1986, 19138, nr. 4.

Ministerie van BZK (1987). *Nota naar aanleiding van het verslag bij de begroting van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer*. TK, 1986-1987, 19 700, VII nr. 11.

Eerste Kamer (1987). *Memorie van antwoord aan de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in de Midden-Betuwe*. EK, 1986-1987, 19 138, nr. 67A

Eerste Kamer (1988). *Handelingen*. EK, 1987-1988, 13 399, nr. 13

Ministerie van BZK (1995a). *Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie*. TK, 1994-1995, 21 427, nr. 107.

Ministerie van BZK (1995b). *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. TK, 1994-1995, 21 427, nr. 111.

Tweede Kamer (1995a) *Verslag bespreking nota 'bestuurlijke vernieuwing' en moties Van den Berg over het achterwege laten van grootschalige gemeentelijke herindelingen en moties Schutte en c.s. over gemeentelijke herindeling in relatie met centrumgemeenten*. TK, 1995-1996, 21 427, nrs. 122, 123

Tweede Kamer (1995b). *Gemeentelijke herindeling in het samenwerkingsgebied 's-Hertogenbosch en Gemeentelijke herindeling in de samenwerkingsgebieden Midden-Brabant, Breda en Westelijk Noord-Brabant en Zuidoost-Brabant en 's-Hertogenbosch*. TK, 1995-1996, 23 712 en 24 571.

WRR (1995). *Orde in het binnenlands bestuur*. Rapport nr. 49.

Ministerie van BZK (1996a). *Reactie op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Orde in het binnenlands bestuur'*. TK, 1995-1996, 21 427, nr. 148.

Ministerie van BZK (1996b). *Brief over c20-beleid in relatie tot gemeentelijke herindeling in de samenwerkingsgebieden Midden-Brabant, Breda en Westelijk Noord-Brabant, Zuidoost-Brabant en 's-Hertogenbosch*. TK, 1995-1996, 24 571, nr. 268e.

Tweede Kamer (1997). *Behandeling begroting 1997 en motie lid Remkes c.s. dat herindeling rond centrumgemeenten wenselijk is indien aantoonbaar bijdraagt aan oplossing ruimtelijke knelpunten en andere argumenten onvoldoende basis zijn voor herindeling*. TK, 1996-1997, 25 000 VII, motie nr. 18.

Ministerie van BZK (1998). *Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling*. EK, 1998-1999, 25 655, nr. 102.

Eerste Kamer (2001). *Behandeling en stemmingen over het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet*. EK, 2000-2001, 25 2345, nr. 16.

Ministerie van BZK (2002). *Beleidskader Gemeentelijke herindeling*. TK, 2002-2003, 28 750, nr. 1.

Tweede Kamer (2003). *Verslag AO beleidskader gemeentelijke herindeling*. TK, 2002-2003, 28 750, nr. 2.

Rob (2003). *Legio voor de regio, bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*.

Ministerie van BZK (2004). *Beleidsreactie op het Rob-advies "legio voor de regio"*. TK, 2003-2004, 28 750, nr. 4.

Berenschot (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*.

Ministerie van BZK (2009a). *Beleidskader Gemeentelijke herindeling*. TK, 2008-2009, 28 750, nr. 5.

Ministerie van BZK (2009b). *Brieven met informatie over de beoogde datum van de indiening van enkele voorstellen voor gemeentelijke herindeling*. TK, 2008-2009, 28 750, nr. 12, 15, 17.

Tweede Kamer (2009a). *Verslag behandeling van wetsvoorstellen voor herindeling van Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum, Sevenum en Venray (31815); Reiderland, Scheemda en Winschoten (31816); Helden, Kessel, Maasbree en Meijel (31817); Arcen en Velden en Venlo (31818); Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle (31819); Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen en Loenen (31840) en moties SP en PVV voor referendum bij herindeling*. TK, 2008-2009, 28 750, nr. 6.

Tweede Kamer (2009b). *Verslag algemeen overleg over het beleidskader, enkele voorstellen voor herindeling, inclusief diverse moties*. TK, 2009-2010, 28 750, nrs. 9 en 11.

Raad voor het openbaar bestuur (2010). *Een einde aan het blauwdruk denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2010). *Brief met informatie over voorstellen voor gemeentelijke herindeling die controversieel zijn verklaard*. TK, 2008-2009, 28 750, nr. 18.

Tweede Kamer (2010a). *Verslag behandeling van wetsvoorstellen voor herindeling van Breukelen, Loenen en Maarssen, en van de gemeenten Abcoude en De Ronde Venen (31840); Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel (32242); Bodegraven en Reeuwijk (32243); Lith en Oss (32244); Margraten en Eijsden (32245); Wervershoof, Andijk en Medemblik (32246) en diverse moties*. TK, 2009-2010, 32242, nrs. 9-12

Eerste Kamer (2010a). *Verslag behandeling wetsvoorstel Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel*. EK 32242.

Allers, M.A. (2010). *Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op*". In Economisch Statistische Berichten, 95 (4596), p. 341-341.

Ministerie van BZK (2011a). *Beleidsreactie op het COELO-rapport over de relatie tussen gemeentelijke herindelingen en kostenbesparingen*. TK, 2011-2012, 28 750, nr. 232

Ministerie van BZK (2011a). *Controversiële wetsvoorstellen herindeling*. TK, 2011-2012, 28 750, nr. 23.

Ministerie van BZK (2011b). *Aanbiedingsbrief onderzoeksrapport ervaringen van gemeenten en provincies met de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)*. TK, 2011-2012, 28 750, nr. 25.

Tweede Kamer (2011a). *Verslag van een Algemeen Overleg over de brief controversiële wetsvoorstellen tot herindeling*. TK, 2011-2012 28 750 nr. 26.

Ministerie van BZK (2011d). *Beleidskader Gemeentelijke Herindeling*. TK, 2011-2012, 28 750, nr. 28.

Ministerie van BZK (2011e). *Visienota Bestuur en Bestuurlijke Inrichting*. TK, 2011-2012, 33.047.

ROB (2011). *Reactie op de kabinetsvisie 'Bestuur en bestuurlijke inrichting'*. Den Haag.

Tweede Kamer (2011b). *Algemeen Overleg beleidskader gemeentelijke herindeling, inclusief enkele moties van o.a. het lid Heijnen*. TK, 2010-2011, 28 750, moties nrs. 32-37.

Tweede Kamer (2011c). *Krimpenerwaard herindelingsadvies van de provincie Zuid-Holland, mede in relatie tot de motie van de leden Van Beek en Van Raak*. TK, 2010-2011, 28 750, nr. 35

Ministerie van BZK (2012a). *Brief over differentiatie takenpakket gemeenten met uitspraken over de wenselijkheid van ambtelijke fusies als alternatief voor herindeling*. TK, 2011-2012, 33 047, nr. 45.

Ministerie van BZK (2012b). *Brief Bestuur en Bestuurlijke Inrichting*. TK, 2011-2012, 33 047, nr. 3.

Ministerie van BZK (2012c). *Brief minister Spies over het beleidskader, uitvoering van diverse moties en enkele herindelingen in Friesland en de Krimpenerwaard*. TK, 2011-2012, 28 750, nr. 49.

Ministerie van BZK (2012d). *Brief minister Plasterk herindeling Krimpenerwaard*. TK, 2011-2012, 28 750, nr. 50.

Tweede Kamer (2012a). *Algemene Politieke Beschouwingen en debat over de regeringsverklaring*. TK, 2012-2013, 21-4 en *Motie van de CDA en CU bij de kabinetsformatie over de norm van 100.000 inwoners voor gemeenten*. TK, 2012-2013, 33 410, nr. 42.

Tweede Kamer (2012b). *Debat begrotingsstaten BZK en de motie-Van Raak c.s. over voorstellen voor herindeling zonder uitspraak van de bevolking en motie Segers*. TK, 2012-0213, 33400 VII, nrs. 16 en 25.

Ministerie van BZK (2013a). *Decentralisatiebrief*. TK, 2012-2013, 33 400 VII, nr. 59

Binnenlands Bestuur (2013). *Bericht, dat het schrappen van het getalscriterium van minimaal 100.000 inwoners door minister Ronald Plasterk in gemeenteland met opluchting en de nodige argwaan is ontvangen*. 19 maart.

Ministerie van BZK (2013b). *Brief over gemeentelijke herindelingen*. TK 2012-2013, 28 750, nr. 51.

Ministerie van BZK (2013c). *Nota Bestuur in Samenhang*. TK, 2012-2013, 33 047, nr. 8.

Ministerie van BZK (2013d). *Beleidskader Gemeentelijke herindeling*. TK 2012-2013, 28 750, nr. 53.

Ministerie van BZK (2013e). *Brief aan alle gemeenten over herindeling met bekendmaking ondersteuningsaanbod ministerie van BZK*. TK 2012-2013, 28 750, nr. 54.

NSOB (2013). *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel*. NSOB, nr. 25.

Eerste Kamer (2013). *Motie Vliegenthart oproep tot nadere analyse nut en noodzaak herindeling en tot die tijd geen onomkeerbare stappen te zetten*. CII, B

Tweede Kamer (2013). *Verslag overleg 3 juli 2013 beleidskader herindeling*. TK, 2012-2013, 28 750, nr 55

Ministerie van BZK (2014a). *Brief aanbidding onderzoeksrapport Gemeentefonds en financiële prikkels voor herindeling*. TK, 2012-2013, 28 750, nr. 58.

Ministerie van BZK (2014b). *Reactie op COELO-onderzoek naar de ontwikkeling van de uitgaven van gemeenten naar aanleiding van vragen van Kamerlid Fokke*. TK, 2014-2015, 28 750, nr. 61.

Ministerie van BZK (2014b). *Brief aanbidding evaluatierapport gemeente Sudwest Fryslan*.

Ministerie van BZK (2015a). *Aanvulling op het Beleidskader Gemeentelijke Herindeling in verband met de variant van de gemeentelijke toevoeging*. TK, 2014-2015, 28 750, nr. 62.

Tweede Kamer (2015). *Kamervragen van het lid Van Raak over de financiële gevolgen van herindelingen* TK, 2014-2015, Aanhangsel, nr. 3024.

Ministerie van BZK (2015). *Nota 'Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland'. Beschouwing inzake hoofdstuk 7 van de Grondwet*. Den Haag.

Minister van BZK (2015b). *Ingezonden opinie-artikel*. De Volkskrant, 16 oktober 2015.

Ministerie van BZK (2016). *Brief en beleidsreactie ambtelijke fusieorganisaties*. TK, 2015-2016, 33 047, nr. 24.

D Chronologisch overzicht overige documentatie schaalpolitiek

SER (1971). *Advies inzake de instelling van een commissie van onderzoek naar de totstandkoming en de gevolgen van fusies*.

Trouw (1995). *Menselijke maat hoofdthema op CDA-congres*. 21 februari 1995

SCP (1995). *Voorstudie naar de produktiviteit van de arbeidsvoorziening*. SCP, Rijswijk.

Ritzen, J. (1998). *De Minister. Een handboek*. Uitgeverij Bert Bakker: Amsterdam.

Ministerie van BZK (2000). *Nota Mensen Wonen en Werken*.

Fortuijn, P. (2002). *De Puinhopen van Acht Jaar Paars*. Karakter Uitgevers BV: Uithoorn.

PvdA (2005). *Tussen regels en realiteit*. Rapport van de PvdA-Kamerleden Dijsselbloem en Kalsbeek

Depla, S en S. de Waal (2008). *“Terug naar menselijke maat non-profitsector”*. Opinie-artikel in De Volkskrant, 3 september 2008.

ROB/RFV (2008). *Bevolkingsdaling, Gevolgen voor bestuur en financiën*.

PBL (2008). *Regionale krimp en woningbouw*.

Tweede Kamer (2008a). *Motie van de Kamerleden Heijnen c.s. om de gevolgen van de krimpende bevolking voor krimp gemeenten te onderzoeken en deze problematiek te helpen oplossen*. TK, 2008-2009, 31700-B, nr. 6.

Tweede Kamer (2008b). *Begrotingsbehandeling WWI 2009*. TK, 2008-2009, nr. 33, blz. 2844–2889.

Tweede Kamer (2009a). *Motie Van Dijk c.s. met verzoek in overleg te treden over een plan van aanpak voor opvang van demografische ontwikkelingen door de scholen in po en vo*. TK, 2008-2009, 31293, nr. 36.

Tweede Kamer (2009b) *Motie Slob over scholen en de periode waarin zij aan de stichtingsnormen dienen te voldoen*. TK, 2008–2009, 31 700 VIII, nr. 106

Ministerie van BZK (2009a). *Stedenbeleid vanaf 2010*. TK, 2008-2009, 31 757, nr. 4.

Ministerie van OCW (2009). *Brief aanpak van het thema bevolkingsdaling*. TK, 2009-2010, 31 293, nr. 62.

Ministerie van BZK (2009b). *Kabinetsstandpunt ROB/RFV-advies bevolkingsdaling*. TK, 2008-2009, 31 757, nr. 6.

Ministerie van BZK (2009c). *Brief over de rapportage ‘Krimp als structureel probleem’ van het Topteam Krimp opgesteld voor Parkstad Limburg*. TK, 2009-2010, 31 757, nr. 8.

Ministerie van BZK (2009d). *Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG)*.

PvdA (2009). *Open brief van de werkgroep Dijksma over de oorzaken van verlies bij de Europese verkiezingen*.

PvdA (2010). *Wöltgens-lezing Job Cohen*

Ministerie AZ (2010). *Kamerbrief over de Brede Heroverwegingen, inclusief de bijlagen Onderwijs, Curatieve zorg en Openbaar Bestuur*. TK, 2010-2011, 32 359

WRR (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

Commissie Cohen (2012). *Rapport over BOOR*. 28 september 2012.

Commissie Amarantis (2012). *Autonomie verplicht. Onderzoek Amarantis*. 3 december 2012

NSOB (2012). *Vertraagde val. Een onderzoek naar de handelwijze en de bevoegdheidsuitoefening van het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs in relatie tot de financiële problematiek bij Amarantis*

Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (2012). *Eindrapportage*. 17 december 2012.

CPB (2013) *Schaalgrootte. Uitgevoerd op verzoek van de Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Commissie Behoorlijk Bestuur (2013). *Een Lastig Gesprek*. TK, 2012-2013, 28 479, nr. 66

Ministerie van EZ (2013). *Aanbieding rapport Cie 'Behoorlijk Bestuur'*. TK, 2012-2013, 28479, nr. 68.

Ministerie van EZ (2013). *Parlementair Onderzoek Privatisering/ Verzelfstandiging Overheidsdiensten. Brief naar de Eerste Kamer*. EK, 2013-2014, C, N.

Ministerie van EZ (2014). *Brief over de opheffing van de ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen en het delen van de inzichten van deze commissie*. TK, 2014-2015, 33 822, nr. 4

Ministerie van BZK (2014). *Kabinetsvisie naar aanleiding van de motie Barth..*

Ministerie van WenR (2014a). *Brief met midtermreview programma bevolkingsdaling*.

Eerste Kamer (2014). *Motie Barth cs met verzoek regering visie uit te werken op gevolgen van demografische krimp*. EK, 2014-2015, 34 000, J.

Planbureau voor de leefomgeving (2015). *Nieuwe perspectieven voor groeikernen*.

Ministerie van SZW (2015). *Reactie van het Kabinet op de Evaluatie van de Wet SUWI en de Beleidsdoorlichting van het uitvoeringsartikel 11 van de SZW-begroting*.

Ministerie van BZK (2016). *Aanbiedingsbrief Actieplan Bevolkingsdaling. Samenwerkingsafspraken voor een structurele aanpak in de krimp- en anticipeerregio's*. TK, 2016-2016, 31 757, nr. 89.

Tweede Kamer (2016b). *Verslag algemeen overleg over rijksbreed krimpbeleid*. TK, 2015-2016, 31 757, nr. 88

Bijlage 2. Indicatoren veranderende aandacht partijen

Om de veranderingen in de mate waarin ‘kleinschaligheid’ of ‘grootschaligheid’ op de politieke agenda staat te kunnen kwantificeren en zo samenvattend grafisch in beeld te brengen, is – in lijn met eerdere benaderingen (Namenwirth, 1973) – geturfd of politieke partijen aandacht hebben besteed aan dit thema in hun verkiezingsprogramma’s. Geturfd is of partijen wel of geen aandacht besteden aan kleine scholen of de voorzieningen voor basisonderwijs op het platteland, kleine (streek)ziekenhuizen en kleine gemeenten. En aan grote scholen, grote ziekenhuizen en grote gemeenten in combinatie met nadelen van grootschaligheid of fusies van deze instellingen.

Ter illustratie: berekening van de ongewogen aandachtsscore voor basisscholen in 1981. *Deze rechte telling leert bijvoorbeeld dat alle elf politieke partijen in 1981 in de Tweede Kamer in hun verkiezingsprogramma’s minstens één zin of enkele zinnen hebben uitgesproken over (heel) kleine basisscholen. Slechts drie van de elf politieke partijen – de SGP, het GPV en de RPF – hebben in 1981 in hun programma iets gezegd over nadelen van (heel) grote basisscholen. De ‘ongewogen’ politieke aandacht voor kleine scholen was 100% en voor grote scholen jaar 27%.*

Deze ‘ongewogen’ score houdt onvoldoende rekening met het feit dat sommige partijen een groter aantal burgers vertegenwoordigen dan andere. Grotere partijen komen vaker in beeld op televisie, hebben meer spreektijd tijdens Algemene Politieke Beschouwingen en hebben meer Kamerleden die zij kunnen afvaardigen naar commissie-overleggen in de Kamer. Grotere partijen hebben in de regel meer bestuurders binnen provincies, gemeenten en andere overheidsorganisaties. Een indicator voor politieke aandacht die hiermee rekening houdt, kent aan de partijen een rekenkundig gewicht toe naar gelang het aantal zetels dat bij die verkiezingen is behaald.

Ter illustratie: berekening van de gewogen score voor kleine en grote basisscholen in 1981 *Van de 150 zetels in de Tweede Kamer nemen de SGP, het GPV en RPF in 1981 negen zetels voor hun rekening. Dat betekent hun ongewogen aandacht voor grote scholen van 27% kan worden omgerekend door hun 9 zetels te delen door 150, ofwel een gewogen score van 4%. Aangezien alle elf partijen samen 150 zetels bezetten, blijft de gewogen score voor kleine scholen in dat jaar 100%.*

De Socialistische Partij (SP) noemt in 2010 en 2012 het “stimuleren van kleine scholen door nieuwe gebouwen”. Hoewel hier letterlijk aandacht wordt geschonken aan kleine scholen, is deze tekst zo geïnterpreteerd dat het materieel meer gaat over de wenselijkheid van nieuwe gebouwen. De score voor de SP in 2010 en 2012 is daarom ‘0’ gecodeerd = ‘geen aandacht kleine scholen’

Een andere interpretatie betreft bijvoorbeeld het verkiezingsprogramma van de Partij voor de Vrijheid (PVV) in 2010 en 2012, waarin de partij uitspreekt dat zij een voorkeur heeft voor “*kleinere scholen*”. Deze opmerking is zo geïnterpreteerd, ook in de context waarin deze opmerking wordt gemaakt waarin wordt gewezen op bijvoorbeeld incidenten met grootschalige onderwijsinstellingen zoals Amarantis, dat de PVV niet zozeer aandacht heeft voor kleine basisscholen, maar aandacht heeft voor de nadelen van te grote scholen. Deze uitspraak is positief ‘gescored’ als aandacht voor grootschaligheid, maar negatief ‘gescored’ op de aandachtsindicator voor kleine scholen. Bij SGP wordt in de verkiezingsprogramma’s van 2006 en 2010 gesproken over zorgen om ‘kleinere richtingen’. Omdat een ‘kleine richting’ zo algemeen gaat over het bestaansrecht van de ‘eigen zuil’ en niet zozeer over de schaal van besturen en scholen, is deze opmerking negatief gescored als ‘0’.

Een interpretatieprobleem bij de constructie van de indicator voor kleinere ziekenhuizen is de vraag wat nu eigenlijk een ‘klein ziekenhuis’ is. Zowel regeringen als politieke partijen hanteren de begrippen ‘poliklinieken’ en ‘dagbehandelingscentra’. Dit roept de vraag op of een polikliniek feitelijk gelijk kan worden gesteld aan een ‘klein ziekenhuis’. In dit onderzoek is ervoor gekozen om oplossingen die politieke partijen aandragen in de vorm van bijvoorbeeld anderhalvelijnsvoorzieningen, zoals poliklinieken of organisaties waarin huisartsen en specialisten samen werken positief te scoren op de indicator voor ‘kleine ziekenhuizen’. In 2012 en 2016 zijn deze oplossingsvormen steeds populairder geworden bij politieke partijen, bijvoorbeeld de VVD, het CDA, de PvdA en de ChristenUnie. De gedachte dat voor curatieve zorg in plattelandsgebieden algemene (streek)ziekenhuizen in stand moeten worden gehouden, verliest aan politieke steun. Maar in de plaats daarvan komen andere zorginstellingen, dus kan niet gezegd worden dat deze politieke partijen geen aandacht hebben voor het behoud van kleinschalige zorginstellingen in de regio.

Als het gaat om aandacht voor fusies of een fusietoets in de curatieve zorgsector gaat het enerzijds om politieke partijen die zich in hun programma’s negatief uitlaten over fusies van ziekenhuizen en in recente jaren expliciet pleiten voor bijvoorbeeld een fusietoets in de zorg. Het gaat óók om positieve aandacht. In recente jaren pleiten bijvoorbeeld de gevestigde partijen, de VVD, het CDA, de PvdA en de ChristenUnie voor concentratie van specialistische topzorg in enkele landelijke ziekenhuizen.

Bij de berekening van de indicatoren in de casus ‘gemeenten’ gaat het om het noemen van gemeentelijke herindeling. Er is in de regel in alle verkiezingsjaren bij veel partijen aandacht voor grote gemeenten als economische en sociaal-culturele motoren van het land of als concentraties van problemen. Dit staat in de interpretatie van dit onderzoek naar het ‘frame’ niet gelijk aan aandacht voor de nadelen van het grootschalig organiseren van gemeenten. Er zijn niet veel voorbeelden van positieve scores op deze indicator. Deze zijn vooral te vinden in de verkiezingsprogramma’s van SGP in 1981 tot en met 1989, de RPF in 1981, 1986 en 1994, het CDA in 1989, 2002 en 2006 en de CPN in 1986 en SP in 1994.

Bijlage 3. Analyse gebruik van de menselijke maat

Er is geanalyseerd op welke onderwerpen het gebruik van de term betrekking heeft. Dat levert een overzicht op van 31 beleidsonderwerpen, die geclusterd kunnen worden naar het openbaar bestuur, semipublieke sectoren, defensie, politie, rechtspraak en asielbeleid, het economisch beleid, het arbeidsvoorwaardenbeleid, natuur- en milieubeleid en landbouwbeleid en ruimtelijke ordening.

Leesvoorbeeld van de tabel: in het regeerakkoord 2002 wordt de term menselijke maat drie keer gebruikt in relatie tot een verschillend beleidsonderwerp (i.c. de zorg, het onderwijs en het lokaal bestuur). In 2006 wordt de term menselijke maat twee keer gebruikt (zorg en onderwijs). In 2010 (zorg) en 2012 (onderwijs) keert de term nog één keer terug.

Tabel 11.1. Aantal onderwerpen en ‘menselijke maat’, uitgesplitst naar RA en partij												
	1981	1982	1986	1989	1994	1998	2002	2003	2006	2010	2012	2017
Regeerakkoord	-	-	-	-	-	-	3	-	2	1	1	-
CDA	-	-	-	-	-	3	3	3	-	1	4	-
SGP	-	-	2	2	1	-	1	1	-	-	-	-
ChristenUnie	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	3	3
VVD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
D66	1	1	-	-	-	1	3	3	-	-	1	1
PvdA	-	-	-	-	-	-	-	1	3	1	4	2
GroenLinks	-	-	-	-	-	1	-	1	1	-	-	-
SP	-	-	-	-	1	-	2	2	4	-	2	2
PvdD	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	-	-	2	1
Denk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	1
CD	-	-	-	-	-	-	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
LPF	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	1	2	nvt	nvt	nvt	nvt
LN	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	-	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PVV	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	1	-	-	-
FvD	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	-
AOV/unie/ 50+	nvt	nvt	nvt	nvt	-	-	nvt	nvt	nvt	nvt	-	2
Totaal	1	1	2	2	2	5	13	13	13	3	17	12